

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

ISSN 2542-2472

РОССИЙСКОЕ ПРАВО ОНЛАЙН 2 / 2025



WWW.RUS-LAW.ONLINE

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ПЕРИОДИЧЕСКОГО СЕТЕВОГО ИЗДАНИЯ
«РОССИЙСКОЕ ПРАВО ОНЛАЙН»**

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович	председатель редакционного совета, профессор, ректор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
СИНЮКОВ Владимир Николаевич	заместитель председателя редакционного совета, д. ю. н., профессор, проректор по научно-исследовательской деятельности, профессор кафедры теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
АНТОНЯН Елена Александровна	д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права имени В.Е. Эминова Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
АРТЕМОВ Николай Михайлович	д. ю. н., профессор, профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ВАЛЕЕВ Дамир Хамитович	д. ю. н., профессор, заместитель декана по научной деятельности юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета
ДОВГАНЬ Елена Федоровна	д. ю. н., профессор, профессор кафедры международного права Белорусского государственного университета
ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович	д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ИСАЕВ Игорь Андреевич	д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
КОМАРОВА Валентина Викторовна	д. ю. н., профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
КРАСНОВА Ирина Олеговна	д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия
ЛАПАЕВА Валентина Викторовна	д. ю. н., главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук
ЛАПТЕВА Людмила Евгеньевна	д. ю. н., профессор, декан юридического факультета имени М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович	д. ю. н., профессор, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
РАРОГ Алексей Иванович	д. ю. н., профессор, профессор кафедры уголовного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
СЛЕСАРЕВ Владимир Львович	д. ю. н., профессор, начальник отдела договорного права Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации
СОКОЛОВА Наталья Александровна	д. ю. н., профессор, научный руководитель Научно-исследовательского института, заведующий кафедрой международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ЧЕТВЕРИКОВ Артем Олегович	д. ю. н., профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
РУМЯНЦЕВА Валентина Геннадьевна	главный редактор, к. ю. н., доцент, доцент кафедры истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ЛЕБЕДЕВА Вероника Сергеевна	ответственный секретарь, начальник отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук. Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

COUNCIL OF EDITORS OF THE JOURNAL
“RUSSIAN LAW ONLINE”

Viktor V. BLAZHEEV	Chairman of the Council of Editors, Professor, Rector, Professor of the Department of Civil and Administrative Court Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vladimir N. SINYUKOV	Vice-Chairperson of the Council of Editors, Dr. Sci. (Law), Professor, Vice-Rector for Research; Professor of the Department of the Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Elena A. ANTONYAN	Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminology and Penitentiary Law named after V.E. Eminov of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Nikolay M. ARTEMOV	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Damir H. VALEEV	Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Dean for Research of the Faculty of Law of the Kazan (Volga Region) Federal University
Alena F. DOUHAN	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of International Law of the Belarusian State University
Sergey M. ZUBAREV	Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Igor A. ISAEV	Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of History of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Valentina V. KOMAROVA	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Irina O. KRASNOVA	Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Land and Environmental Law of the Russian State University of Justice
Valentina V. LAPAEVA	Dr. Sci. (Law), Chief Researcher of the Sector of Philosophy of Law, History and Theory of the State and Law of the Institute of the State and Law of the Russian Academy of Sciences
Lyudmila E. LAPTEVA	Dr. Sci. (Law), Professor, Dean of the Faculty of Law named after M.M. Speransky of the Institute of Law and National Security of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
Igor M. MATSKEVICH	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Alexey I. RAROG	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vladimir L. SLESAREV	Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Contract Law of the Private Law Research Centre under the President of the Russian Federation named after S.S. Alexeev
Natalia A. SOKOLOVA	Dr. Sci. (Law), Professor, Scientific Adviser of the Research Institute, Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Artem O. CHETVERIKOV	Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Valentina G. RUMYANCEVA	Editor-in-Chief, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Veronika S. LEBEDEVA	Head of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education
of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕНДЕНЦИИ

Борисов И. Б. Организация и проведение выборов в период гибридных войн	5
Шашкин П. А. Правовые нормы-принципы реализации стратегического национального приоритета «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти»	16
Алексеев Р. А. Понятие «народ» в нормах конституционного права	22
Чертков А. Н. Нелегальная миграция — угроза национальной безопасности и национальной идентичности России	26
Рыбакова О. С., Дородонова Н. В. Демографическая политика в векторе национальной безопасности России: задачи государственного управления	35
Чекмарев Э. В. Ориентализм как способ осмысления традиционных ценностей в государственной политике современной России	49

РАКУРС

Патиев И. М. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного почвам, и пути их решения	57
Мамиева И. Т. Правовые механизмы обеспечения климатической безопасности в России: современные вызовы и пути совершенствования	64

РОССИЯ

Лясович Т. Г. Формирование национальной идеологии в условиях становления Российской республики	73
Шарапов Р. Д. Государственная дума и Государственный совет Российской империи: институционально-функциональный анализ	81
Максимова О. Д. Советское законодательство 1920-1930-х гг. как средство социалистического преобразования общества и социополитический ресурс	87
Королев П. Е. Юридическое лицо Банка России: наделение организации публичными полномочиями	98

МИР

Адыгезалова Г. Э. Война как средство международно-правового общения (по концепции Н. А. Захарова)	108
--	-----

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Скоробогатов А. В. Правовая реформа в аксиологическом измерении	114
Шалберкина М. Н. Репродуктивные права человека: определение правовой природы... ..	122

CONTENTS

TRANDS

Borisov I. B. <i>Organization and Conduct of Elections in the Context of Hybrid Warfare</i>	5
Shashkin P. A. <i>Law Rules and Principles for the Implementation of the National Strategic Priority «Protection of Traditional Russian Spiritual and Moral Values, Culture, and Historical Memory»</i>	16
Alekseev R. A. <i>The Concept of the «People» in Constitutional Law Rules</i>	22
Chertkov A. N. <i>Illegal Migration Poses a Threat to Russia's National Security and National Identity</i>	26
Rybakova O. S., Dorodonova N. V. <i>Demographic Policy in the Context of National Security of Russia: Objectives of State Governance</i>	35
Chekmarev E. V. <i>Orientalism as a Means of Understanding Traditional Values in the State Policy of Contemporary Russia</i>	49

FOCUS

Patiev I. M. <i>Legal Issues of Damage Compensation to Soils and Approaches to Their Resolution</i>	57
Mamieva I. T. <i>Legal Mechanisms for Ensuring Climate Security in Russia: Contemporary Challenges and Ways for Improvement</i>	64

RUSSIA

Lyasovich T. G. <i>The Formation of National Ideology in the Context of the Establishment of the Russian Republic</i>	73
Sharapov R. D. <i>The State Duma and the State Council of the Russian Empire: An Institutional and Functional Analysis</i>	81
Maksimova O. D. <i>Soviet Legislation of the 1920s-1930s as an Instrument of Socialist Transformation and a Socio-Political Resource</i>	87
Korolev P. E. <i>Legal Personality of the Bank of Russia: Vesting the Organization with Public Authority</i>	98

THE WORLD

Adygezalova G. E. <i>War as a Means of International Legal Communication (According to N. A. Zakharov's Concept)</i>	108
---	-----

OPINIONS

Skorobogatov A. V. <i>Legal Reform in the Axiological Dimension</i>	114
Shalberkina M. N. <i>Reproductive Human Rights: Defining the Legal Nature</i>	122

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.005-015

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ В ПЕРИОД ГИБРИДНЫХ ВОЙН

Борисов Игорь Борисович,

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук
109012, Россия, г. Москва, Большой Черкасский пер., д. 9

borisov@roiip.ru

© Борисов И. Б., 2025

Аннотация. Обеспечение избирательных прав и свобод граждан является важной задачей любого демократического государства, в том числе и в ходе необъявленных гибридных войн. Анализируя особенности организации электоральных процедур в современных условиях, автор выделяет субъекты, объекты, цели и формы гибридных войн, их воздействие на организацию процесса голосования, а также возможные меры и способы противодействия им. Автор приходит к выводу, что в отличие от военных конфликтов гибридные войны де-юре не имеют победителя и будут продолжаться перманентно с разной степенью интенсивности в различных сферах общественных отношений. А в период организации и проведения выборов и референдумов потребуются специальные правовые подходы к регламентации избирательных процедур и методы их реализации для обеспечения электорального суверенитета, обеспечения избирательных прав и свобод граждан в полном объеме в непростых условиях внешнего воздействия. В работе анализируются практические направления работы, связанные с противодействием вмешательству в выборы и обеспечением электорального суверенитета.

Ключевые слова: выборы; референдумы; гибридные войны; избирательные права; электоральный суверенитет; безопасность выборов; противодействие вмешательству в выборы.

ORGANIZATION AND CONDUCT OF ELECTIONS IN THE CONTEXT OF HYBRID WARFARE

Igor B. Borisov,

Cand. Sci. (Law), Member of the Central Election Commission of the Russian Federation,
Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

borisov@roiip.ru

Abstract. Enforcing the voting rights and freedoms of citizens is a fundamental task for any democratic state, particularly amid undeclared hybrid wars. In analyzing the specific characteristics of electoral procedures' organization in contemporary contexts, the author identifies the subjects, objects, objectives, and forms of hybrid warfare, as well as their impact on the electoral process and potential countermeasures. The author concludes that, unlike military conflicts, hybrid wars de jure lack a definitive victor and will persist indefinitely, exhibiting varying degrees of intensity across

different spheres of social relations. Moreover, during the organization and conduct of elections and referendums, it will be necessary to introduce specialized legal approaches to the regulation of electoral procedures and methods for their implementation. These measures are essential to ensure electoral sovereignty and to safeguard the electoral rights and freedoms of citizens comprehensively, especially under challenging conditions of external influence. The paper explores practical directions for countering interference in elections and ensuring electoral sovereignty.

Keywords: elections; referendums; hybrid warfare; voting rights; electoral sovereignty; election security; counteracting interference in elections.

Воля народа, положенная в основу власти любого правительства (ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.)), должна периодически выражаться на свободных выборах или на референдумах в демократических государствах (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Выборы являются обязательными и периодическими¹.

Отказ от проведения голосования или перенос запланированной даты выборов могут быть только в крайних случаях и только под гнетом обстоятельств непреодолимой силы — масштабные катастрофы, боевые действия, стихийные бедствия, эпидемии и при условии введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения². При этом российское избирательное законодательство предусматривает даже в таких объективно сложных условиях возможность организации электоральных процедур для реализации, закрепленных в Конституции РФ избирательных прав и свобод граждан в максимально полном объеме.

Никакие другие обстоятельства из указанных выше и установленных законом, не допускают наделение властными полномочиями или пролонгацию властных полномочий в обход воли народа, закрепленной в Основном законе государства. В том числе не являются основаниями в отказе реализации избирательных прав попытки внешнего воздействия или давления извне, так же как и другие атаки на электоральные процессы или инфраструктуру выборов в ходе так называемых «гибридных войн»³.

Сегодня перед государством и правительством стоит непростая задача не только организовывать и проводить выборы и референдумы в период непрекращающихся атак на национальные демократические государственные институты, но и обеспечить в полном объеме реализацию избирательных прав и свобод граждан в ходе «гибридных войн», ставшими уже постоянным конфликтогенным явлением современности и сопутствующим негативным фактором открытого общества.

Обозначившиеся тенденции перехода к справедливому многополярному миру при неистовом сопротивлении ряда государств, привыкших жить в логике глобального доминирования и неокOLONиализма, развязавших по всему миру гибридные войны, — потребовали организации новых подходов к вопросам обеспечения прав и свобод наших граждан, поддержания устойчивого развития общества и государственности в текущих реалиях нашего бытия.

В период гибридных войн на передовой оказываются не только воинские подразделения и военнослужащие, ценою своих жизней защищающие свободу и независимость, но и представители сугубо гражданских учреждений, ведомств, организаций и объединений, испытывающие на себе внешнее давление и атаки из-за рубежа.

¹ См.: ст. 9 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в выборах граждан Российской Федерации» (ред. от 08.08.2024, с изм. от 13.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² См.: ст. 10.1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в выборах граждан Российской Федерации».

³ Например, попытки отменить результаты голосования на выборах президента Румынии 24 ноября 2024 г. якобы из-за внешнего вмешательства.

Далеко не последнее место в этом перечне занимает система избирательных комиссий Российской Федерации, призванная обеспечить свободный выбор избирателей без какого-либо вмешательства извне, в том числе и в условиях непрекращающихся попыток внешнего давления и активного ведения гибридных войн.

Но если при военном положении, которое вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, Президентом РФ в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» установлен специальный порядок назначения и организации выборов и референдумов⁴, то в ходе гибридных войн далеко не любая атака попадает под определение «агрессия», которое, как правило, подразумевает только применение вооруженной силы.

Общепризнанная формулировка понятия «агрессия», являющаяся необходимым условием введения военного положения для принятия специальных мер по организации выборов или референдумов, дается в принятом 14 декабря 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН определении, согласно которому: «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций».

Термин «гибридная война» еще не имеет четкого юридического закрепления, но постепенно обретает достаточно четкие правовые контуры.

Так, в Концепции внешней политики Российской Федерации указано, что «США и их сателлиты развязали гибридную войну нового типа. Она направлена на всемерное ослабление России, включая подрыв ее созидательной цивилизационной роли, силовых, экономических и технологических возможностей, ограничение ее суверенитета во внешней и внутренней политике, разрушение территориальной целостности»⁵.

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации⁶ предпринята попытка обозначить субъект, объект, средства и цели гибридных войн: «Некоторые государства используют экстремистские и террористические организации в качестве средства для ведения гибридных войн против внешнеполитических противников и достижения своекорыстных геополитических целей, в том числе за счет вмешательства во внутренние дела других государств в целях дестабилизации общественно-политической обстановки в этих государствах, нарушения их территориальной целостности или развязывания в них гражданских войн, инициирования “цветных революций”, а также для создания обстановки “контролируемого хаоса” в отдельных регионах мира».

Методы ведения указанных специальных операций основываются на скрытых действиях, обмане, дезинформации, введении в заблуждение, шантаже и угрозах. А цели далеки от демократии и верховенства права — корысть, выгода, нажива, территориальная экспансия и порабощение целых народов, ослабление государственного суверенитета, нарушение территориальной целостности, подрыв экономических, финансовых, технологических возможностей.

⁴ С мая 2023 г. действует норма закона, разрешающая проведение выборов на территориях России даже при военном положении. Глава региона, на территории которого введено военное положение, может направить заявку в ЦИК России с целью проведения выборов или референдума. ЦИК России обязана рассмотреть заявку в течение пяти дней, проконсультировавшись с ФСБ России и Министерством Обороны. Если ЦИК России одобряет проведение выборов или референдума, она обязана уведомить об этом Президента РФ (см.: ст. 10 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в выборах граждан Российской Федерации»).

⁵ См.: п. 13 Концепции внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31.03.2023 № 229) // СЗ РФ. 2023. № 14. Ст. 2406.

⁶ См.: п. 11 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 28.12.2024 № 1124) // СЗ РФ. 2024. № 14 (ч. I). Ст. 8669.

Субъектом ведения гибридных войн, как правило, выступают отдельные государства или группа государств, экстремистские и террористические организации, крупные коммерческие корпорации, действующие под прикрытием или по согласованию со своими правительствами или военно-экономическими союзами.

Справедливо замечает Л. В. Голоскоков, что «сегодня гибридные войны представляют собой, как правило, тонкие и не всегда заметные процессы... Их гибридность проявляется во множестве аспектов — в использовании и комбинации самых различных методов, стратегий, тактик, разнообразных ресурсов: финансы, средства массовой информации, идеи, пропаганда, реклама, стиль жизни, технологии, Интернет — что угодно»⁷.

Объектом воздействия и нападения, по мнению уже упомянутых исследователей, может быть что угодно — система управления и организация жизнедеятельности государства, системы обеспечения обороны и безопасности государства и населения, экономика, финансовая, энергетическая, транспортная или другие отрасли хозяйства, система образования, военные либо гражданские объекты, СМИ, телекоммуникационные и информационные каналы и другие объекты, атаки на которые могут подрывать устойчивость и стабильность государственных институтов, разрушить жизненно важные системы функционирования общества.

Но одним из основных объектов воздействия являются люди, населяющие страну, против которой развязана гибридная война. «Это люди страны-жертвы, которые под руководством или тонким управлением извне сами разрушают свою страну в степени, не сравнимой с усилиями зарубежных профессионалов, которых, возможно, не так уж и много. Для этого профессионалы страны-агрессора разрабатывают сложные и невидимые комбинации, заставляющие людей страны-жертвы работать против своей страны»⁸.

Методы ведения гибридных войн охватывают практически весь существующий спектр форм и видов воздействия для причинения вреда и ущерба противнику. Общим является для них то, что все они:

- 1) нарушают основополагающие принципы построения международного правопорядка, прежде всего — невмешательство во внутренние дела государства;
- 2) несут разруху, хаос, страдания, человеческие жертвы (но, в отличие от обычной войны, большинство жертв гибридной войны это не военные, а мирные жители);
- 3) проводятся внезапно, скрытно под прикрытием «благородных целей» якобы во имя построения «демократии», «защиты свободы», «победы над автократией» и т.д. и т.п.;
- 4) не имеют границ ни правовых, ни моральных, ни нравственных (т.к. в отличие от обычных военных конфликтов проводятся скрытно).

Наиболее точно, на наш взгляд, для целей настоящего исследования дал определение гибридной войны В. Ю. Лукьянов — «различные военно-силовые, политико-дипломатические, финансово-экономические, информационно-психологические, информационно-технические меры оказания негативного внешнего или внутреннего воздействия, угрожающие безопасности государства по технологиям цветных революций, через пособничество экстремизму и терроризму и другие враждебные акты»⁹.

П. А. Цыганков указывает, что в гибридной войне «трудно разделить вооруженные действия, угрозы, переговоры, четко разграничиваемые в классическом понимании войны. Не менее сложно идентифицировать носителя главной угрозы: являются ли

⁷ Голоскоков Л. В. Уголовное право и гибридные войны // Журнал прикладных исследований. 2020. № 4. С. 52–57.

⁸ Голоскоков Л. В. Указ. соч.

⁹ Лукьянов В. Ю. Гибридные войны как угроза безопасности в XXI веке // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2021. Т. 21. № 3. С. 5–14.

такowymi террорист (террористическое формирование), враждебная идеология, акт вооруженного насилия, экономическое преступление»¹⁰.

Более того, по мнению ряда авторов, сложность ведения и участия в такой войне состоит в том, что в ней практически невозможно победить¹¹, и она может продолжаться неограниченное время, что требует выработки соответствующих мер организации деятельности государственных институтов, в том числе связанных с организацией и проведением выборов, в условиях перманентного противодействия гибридным войнам различной степени интенсивности и направленности.

Сегодня гибридные войны являются не только вызовом устойчивому развитию, но и новым видом межгосударственного противостояния, требующим особой разработки стратегии противостояния¹², в том числе в наиболее чувствительной сфере общественных правоотношений — при организации и проведении выборов и референдумов.

Организация противодействия по отдельным направлениям гибридных войн со стороны Российской Федерации на системном уровне осложняется, помимо прочего, недостаточностью научного осмысления сущности, содержания и природы современных гибридных войн, которые, уже став частью объективной реальности, в научном сообществе всё еще не нашли достаточного отражения в конкретных сферах жизнедеятельности нашего общества, включая организацию и проведение выборов и референдумов.

Бесспорно, что в подходах противодействия атакам в условиях гибридных войн следует придерживаться научно-аналитических подходов на всех стадиях анализа ситуации (оценка защитных механизмов и качества координации), а также оценки и прогнозирования угроз (мониторинг и оценка угроз, оценка уязвимостей), включая сбор данных, анализ, оценку и разработку рекомендаций¹³.

Влияние гибридных войн на организацию электорального процесса возможно осуществить на примере внешнего воздействия на российские выборы.

В период организации и проведения выборов или референдумов отмечается усиление активности гибридных войн (вмешательства и давления извне) практически по всем направлениям с целью получения желаемого политического результата.

Для обеспечения свободного выбора избирателей, недопущения вмешательства извне, защиты электорального суверенитета со стороны ЦИК России и всей системы избирательных комиссий во взаимодействии с партнерами из профильных министерств, ведомств, учреждений и служб осуществляется значительная работа, направленная на обеспечение возможности проведения выборов в достаточно сложных внешнеполитических условиях без ущерба избирательным правам и свободам на законодательном, организационном, административном, межведомственном, информационном уровнях.

Комплекс мер, предусматривающий ответы на внешние вызовы электоральному суверенитету, нарабатывался относительно продолжительное время и являлся по своей сути реакцией на попытки вмешательства во внутренние дела государства. Осторожность и соразмерность в принятии ответных мер были необходимы в этой

¹⁰ Цыганков П. А. Гибридная война: политический дискурс и международная практика // Вестник Московского университета. Серия 18, Социология и политология. 2015. № 4. С. 253–258.

¹¹ Иващенко М. А. К вопросу о понятии и признаках гибридной войны // Российский следователь. 2021. № 12. С. 39–41.

¹² Потанина О. В. Понятия «гибридная угроза» и «гибридная война» в политологических исследованиях // Сборник материалов национального научного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток. 2023. С. 246–250.

¹³ Противодействие иностранному вмешательству. Аналитическая схема ЦПК // Центр политической конъюнктуры (ЦПК): официальный сайт. URL: <https://cpkr.ru/issledovaniya/inostrannoe-vmeshatelstvo/protivodeystvie-inostrannomu-vmeshatelstvu/?ysclid=m6osmx1tlg672126947> (дата обращения: 01.06.2025).

чувствительной сфере правоотношений, затрагивающей политические и избирательные права и свободы граждан и их объединений.

Методы и способы вмешательства в электоральные процессы продолжают совершенствоваться, видоизменяться, расширяться, приобретать изуверские формы. Незменным у врагов народной демократии остается только одно — желание сломать или (в крайнем случае) исказить волю избирателя в своих корыстных политических интересах.

В период организации и поведения выборов в Российской Федерации в 2024 г. (выборы Президента России 17 марта и единый день голосования 8 сентября) наблюдались следующие направления атак на электоральный суверенитет в рамках развязанной гибридной войны:

1. Атаки на цифровые электоральные сервисы: 12 млн кибератак на избирательную систему только на выборах Президента 17 марта 2024 г.¹⁴ Все атаки были успешно предотвращены ресурсами ЦИК России, ФЦИ при ЦИК России, ПАО «Ростелеком» и Роскомнадзора.

2. Интенсивное деструктивное информационное воздействие на избирателей и организаторов выборов. В процессе информационного вмешательства, дезинформации и давления были задействованы технологии искусственного интеллекта, многочисленные фабрики ботов, армейские подразделения стран НАТО¹⁵. Поток недостоверной информации впечатляет. В 2024 г. Роскомнадзор заблокировал около 800 тысяч интернет-страниц с запрещенной информацией, что на 19 % больше прошлогоднего уровня¹⁶. Новое опасное направление дезинформационного воздействия является информация, генерируемая с помощью искусственного интеллекта, в частности — дипфейки. Достаточно широкая апробация этой технологии проведена в единый день голосования 8 сентября 2024 г. В частности, были смонтированы и запущены высококачественные ролики, в которых должностным лицам Крыма и Севастополя приписывались деструктивные фразы, связанные с электоральным процессом¹⁷.

3. Побуждение избирателей к противоправным действиям. По результатам голосования на прошедших 17 марта 2024 г. выборах Президента РФ было возбуждено более 30 уголовных дел, связанных с попытками уничтожения избирательных бюллетеней в ящиках для голосования путем впрыскивания в них красящих веществ и легковоспламеняющихся жидкостей.

4. Активизация экстремистских проявлений (электоральный экстремизм¹⁸). Прошедшие в 2024 г. избирательные кампании были отмечены попытками,

¹⁴ Российская газета: официальный сайт. URL: <https://rg.ru/2024/03/18/pamfilova-na-izbiratelnuu-sistemu-bylo-soversheno-12-mln-kiberatak.html> (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁵ Парламентская газета: официальный сайт. URL: <https://www.pnp.ru/politics/cik-vo-vmeshatelstve-v-vybory-uchastvuyut-armeyskie-podrazdeleniya-stran-nato.html> (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁶ Царьград ТВ: официальный сайт. URL: https://tsargrad.tv/novost/roskomnadzor-uvelichil-blokirovku-internet-stranic-na-19-v-2024-godu_1130956 (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁷ Ежегодный доклад Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации за 2024 год // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://council.gov.ru/structure/commissions/iccf_def/plans/163959 (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁸ Электоральный экстремизм — противоправные деяния, направленные на ограничение либо ущемление избирательных прав и свобод, воспрепятствование работе избирательных комиссий, других государственных органов и общественных объединений, участвующих в электоральном процессе, соединенные с насилием либо угрозой его применения, а также публичные призывы к подобным деяниям, равно как и к осуществлению других экстремистских деяний в период организации электоральных процедур либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения, включая

поддерживаемыми коллективным Западом, перехода к радикальным способам вмешательства в политические процессы. Речь прежде всего о террористической атаке на территорию Курской области и обстрелы приграничных субъектов Российской Федерации, где были организованы выборы.

5. Акты запугивания избирателей и организаторов выборов с целью отказа от своих избирательных прав и от участия в процессе формирования органов власти. Члены Комиссии отмечали практически непрерывное поступление разного рода угроз извне в адрес сотрудников ЦИК России и их коллег в регионах. Например, официальный представитель внешнеполитической службы ЕС П. Стано грозно предупреждал, что все причастные к проведению голосования в новых регионах России будут «привлечены к ответственности»¹⁹.

6. Деструктивное воздействие на избирательный процесс агентурной сетки «коллективного запада» иностранных агентов. «Коллективный запад» продолжил работу по вербовке путем обмана, дезинформации, подкупа, запугивания в свои ряды наших граждан. К единому дню голосования 8 сентября 2024 в Реестре иностранных агентов²⁰ Министерства юстиции Российской Федерации числилось 654 иностранных агента с действующим статусом²¹. К моменту начала голосования на выборах Президента РФ (15 марта 2024 г.) их было 583.

7. Попытки незаконного получения специального статуса (кандидат, наблюдатель, доверенное лицо и др.) и проникновения на должности (депутат, член избирательной комиссии и др.), занятие которых определенным категориям лиц запрещено (иностранцы, экстремисты, террористы). Так, с декабря 2022 г. выявлено 8 членов избирательных комиссий, сведения о которых включены в реестр иностранных агентов, из них 2 — в 2024 г. (3 члена ТИК и 5 членов УИК). Также в 2024 г. из резерва состава УИК исключен гражданин, имеющий статус иностранного агента.

8. Дискредитация выборов официальными лицами иностранных государств и зависимых от них международных организаций. В борьбу против права народа на свободный выбор подключились даже некогда авторитетные международные организации — ПАСЕ, ОБСЕ, ЕС. 13 октября 2023 г. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) приняла (не имеющую юридической силы) резолюцию «о признании Владимира Путина нелегитимным президентом после окончания его текущего срока»²². 19 февраля 2024 г. опубликовано совместное заявление министров иностранных дел Эстонии, Латвии, Литвы о президентских выборах в России, в котором заявляется, что эти страны не будут признавать проведение президентских выборов и их результаты в ряде российских регионов. 29 февраля 2024 г. председатель Европарламента Р. Метсола заявила в отношении России, что «ЕС никогда не признает

публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей экстремистских деяний, являющихся преступлением.

¹⁹ РИА Новости: официальный сайт. URL: <https://ria.ru/20230902/vybory-1893844783.html> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁰ Под иностранным агентом понимается лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 настоящего Федерального закона (см.: п. 1 ст. 1 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222).

²¹ Минюст России: официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/998/> (дата обращения: 01.06.2025).

²² Парламентская ассамблея Совета Европы: официальный сайт. URL: <https://pace.coe.int/en/news/9254/pace-urges-the-international-community-no-longer-to-recognise-putin-s-legitimacy-as-president-beyond-2024> (дата обращения: 01.06.2025).

результаты предстоящих выборов»²³. После окончания выборов Президента России Европарламент принял резолюцию 2024/2665 «о недемократических выборах в России и их незаконном проведении на оккупированных территориях»²⁴, в которой бездоказательно объявлено, что «в ходе так называемых президентских выборов не было настоящих альтернативных кандидатов, свободных СМИ, заслуживающих доверие наблюдателей, отсутствовали политические свободы». В резолюции также содержится призыв «ЕС и его государствам-членам активно оказывать поддержку российской демократической оппозиции».

9. Воспрепятствование голосованию за пределами государства. 17 марта 2024 г. на выборах Президента РФ ЦИК России в 144 странах было образовано 288 избирательных участков, а также еще 7 в городе Байконур. По сравнению с выборами Президента России в 2018 г. по причине необеспечения условий безопасности голосования со стороны властей зарубежных стран численность избирательных участков за пределами Российской Федерации уменьшилась на 113. По заявлению председателя ЦИК России Э. А. Памфиловой российские граждане столкнулись с беспрецедентным ограничением своих прав на территории западных стран²⁵.

10. Попытки дестабилизации избирательного процесса через институт международного наблюдения рядом прозападных организаций. Отсутствие четких методик оценки национальных электоральных процедур дает возможность миссиям наблюдения на выборах БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ПА ОБСЕ и другим прозападным (финансово зависимым от «коллективного запада») объединениям не только становиться коллективным актором внутривнутриполитического процесса, но и влиять на свободную волю избирателей.

11. Другие методы и способы дезорганизации электорального процесса и создания атмосферы хаоса.

Все атаки на российскую избирательную систему в ходе прошедших выборов успешно предотвращены²⁶. Воля народа на прошедших в 2024 г. выборах нашла свое отражение в итоговых протоколах, под которыми стоят подписи всех членов соответствующих избирательных комиссий.

Высокие итоговые показатели организации электоральных процедур свидетельствует о качественной подготовке и своевременно принятых превентивных мерах по организации и проведения голосования в условиях развязанной «коллективным западом» гибридной войны против России. Уже сегодня формируются основные направления по обеспечению противодействию вмешательству в суверенные права народов на выбор своего политического будущего и противодействию гибридным войнам в период электоральных процессов, среди которых можно выделить следующие группы мер — законодательные, организационные, технические, просветительские (обучающие).

По степени охвата обеспечительные меры можно разделить на: индивидуальные (точечные), ведомственные, межведомственные, общегосударственные, международные.

²³ См.: Ежегодный доклад Комиссии по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации за 2024 год // приложение № 2 // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://council.gov.ru/media/files/plvoTaoJAUrjBBQjjV7AlbJAD-77H5oRE.pdf> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁴ Резолюция Европейского парламента 2024/2665 (RSP) от 25.04.2024 Европейский парламент: официальный сайт. URL: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2665\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2665(RSP)) (дата обращения: 01.06.2025).

²⁵ ГИА ТАСС: официальный сайт. URL: <https://tass.ru/politika/22961051> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁶ Российская газета: официальный сайт. URL: <https://rg.ru/2024/03/18/pamfilova-na-izbiratelnuu-sistemu-bylo-soversheno-12-mln-kiberatak.html>; <https://1prime.ru/20240317/846396601.html>; <https://vz.ru/news/2024/3/21/1259279.html> (дата обращения: 01.06.2025).

В зависимости от жесткости воздействия ответные меры на внешнее воздействие могут включать в себя: повышенный контроль (например, за потенциально уязвимыми акторами и процессами), активное реагирование (от информационных интервенций, до привлечения к ответственности и запрета деятельности), меры противодействия (создание новых защитных механизмов, нейтрализация каналов воздействия, ответное «принуждение к невмешательству»)²⁷ и другие действия, направленные на обеспечение или восстановление конституционного порядка.

В период подготовки и проведения выборов в 2024 г., отметившимся высокой интенсивностью гибридных атак на Российскую Федерацию, в избирательной системе заблаговременно приняты превентивные меры, направленные на обеспечение свободного выбора и безопасного голосования по всем направлениям и на всех этапах избирательного процесса:

- налажен мониторинг и анализ попыток воздействия на избирательную систему Российской Федерации;
- осуществлялся обмен мнениями и проходили консультации с профильными подразделениями, ведомствами, учреждениями и министерствами по вопросам новых вызовов и угроз избирательной системе;
- были внесены соответствующие законодательные изменения в федеральное законодательство и в соответствующие законы субъектов Российской Федерации (дополнительные электоральные сервисы — многодневное голосование, мобильный избиратель, ДЭГ, доп. формы голосования вне помещения;
- ужесточены требования по проникновению иностранных агентов и экстремистов во власть, по ограничению их участия в институтах формирования и воспроизводства власти);
- осуществлялся постоянный мониторинг на предмет соответствия требованиям законодательства избирательных действий всеми участниками избирательного процесса, выявление и пресечения нарушений закона;
- проведены соответствующие организационные мероприятия на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации; — был предпринят целый ряд технических превентивных мер, начиная от усиления безопасности участников и организаторов выборов, непосредственно электоральных сервисов, до полного перехода на российский софт и установления источников бесперебойного питания в помещениях для голосования);
- проведены мероприятия, направленные на предотвращение или снижение степени влияния вызовов и угроз на устойчивое функционирование, ГАС «Выборы»;
- установлены различные форматы межведомственного взаимодействия;
- подготовлены методические и инструктивные материалы;
- организовано обучение и проведена специальная подготовка;
- налажено взаимодействие в обозначенной сфере с иностранными и международными партнерами (прежде всего в таких международных организациях, как СНГ, ОДКБ, ШОС, БРИКС и др.);
- разработан и принят ряд международных актов при активном участии ЦИК России и профильных неправительственных организаций, направленных на обеспечение электорального суверенитета²⁸.

²⁷ Противодействие иностранному вмешательству. Аналитическая схема ЦПК // Центр политической конъюнктуры (ЦПК): официальный сайт. URL: <https://cpkr.ru/issledovaniya/inostrannoe-vmeshatelstvo/protivodeystvie-inostrannomu-vmeshatelstvu/?ysclid=m6kwx0kba8431089260> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁸ Например: Рекомендации МПА СНГ по обеспечению и защите электорального суверенитета (22 ноября 2024 г.), Рекомендации по совершенствованию законодательства в области обеспечения защиты электоральных процессов и электорального суверенитета в государствах — членах ОДКБ (5 декабря 2022 г.), организацией-разработчиком которых выступил Российский общественный институт избирательного права (РОИИП). См.: URL: <https://www.roiip.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

Специалисты и практики отмечают, что методы вмешательства и давления на свободные выборы продолжают совершенствоваться, идет активная подпитка «пятой колонны», формы дезинформации и введения в заблуждение избирателей приобретают всё более изощренный вид, в процессе обмана, запугивания и шантажа используются нейросети и искусственный интеллект, объектами атак становятся все специальные субъекты избирательного процесса — от кандидатов и политических партий, до представителей СМИ и избирателей.

В ходе непрекращающихся гибридных войн необходимо в период организации и проведения выборов и референдумов предусмотреть специальные правовые подходы регламентации избирательных процедур и специальные методы противодействия внешнему давлению и вмешательству для сохранения электорального суверенитета, обеспечения избирательных прав и свобод граждан в полном объеме. В основу работы по обеспечению электорального суверенитета и безопасности выборов и референдумов в период непрекращающихся гибридных войн должны быть положены комплексный и системный подходы на всех уровнях электорального процесса с единой координацией и взаимодействием всех заинтересованных государственных органов, ведомств и учреждений для достижения максимальной безопасности проведения электоральных процедур от внешних воздействий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2007. — 778 с.
2. Голоскоков Л. В. Уголовное право и гибридные войны // Журнал прикладных исследований. — 2020. — № 4. — С. 52–57.
3. Голоскоков Л. В. Уязвимость современной уголовно-правовой системы России от методов и средств ведения гибридных войн // Российский журнал правовых исследований. — 2020. — Т. 7. — № 3.
4. Иващенко М. А. К вопросу о понятии и признаках гибридной войны // Российский следователь. — 2021. — № 12. — С. 39–41.
5. Исаев И. А. Суверенитет и суверенность: пространство отчужденности и власти. — М. : Проспект, 2017. — 157 с.
6. Красинский В. В. Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы // Современное право. — 2015. — № 7. — С. 5–10.
7. Красинский В. В. Конституционно-правовой механизм защиты конституционного строя в избирательном процессе // Право и образование. — 2010. — № 6. — С. 81–88.
8. Лукьянов В. Ю. Гибридные войны как угроза безопасности в XXI веке // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». — 2021. — Т. 21. — № 3. — С. 5–14.
9. Потанина О. В. Понятия «гибридная угроза» и «гибридная война» в политологических исследованиях // Сборник материалов национального научного форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых. — Владивосток, 2023. — С. 246–250.
10. Чистобородов И. Г. Органы внутренних дел как субъект обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период проведения избирательных кампаний // Вопросы гуманитарных наук. — № 6. — 2013. — С. 94–99.

REFERENCES

1. Avakyan SA. Constitutional Law of Russia: A Course of Study. 2 vols. 2nd revised ed. Moscow: Yurist Publ.; 2007. (In Russ.).
2. Goloskokov LV. Criminal Law and Hybrid Wars. *Journal of Applied Research*. 2020;4:52-57. (In Russ.).

3. Goloskokov LV. Vulnerability of the Modern Criminal Legal System of Russia from the Methods and Means of Conducting Hybrid Wars. *Russian Journal of Legal Studies*. 2020;7(3):30-44. (In Russ.).
4. Ivashchenko MA. On the Concept and Attributes of a Hybrid War. *The Russian Investigator*. 2021;12:39-41. (In Russ.).
5. Isaev IA. Independence and Sovereignty: A Realm of Alienation and Power. Moscow: Prospekt Publ.; 2017. (In Russ.).
6. Krasinskiy VV. State Sovereignty: Epistemological Dimension of Problem. *Sovremennoe pravo*. 2015;7:5-10. (In Russ.).
7. Krasinskiy VV. Constitutional and Legal Mechanism for the Protection of the Constitutional Order in the Electoral Process. *Law and Education*. 2010;6:81-88. (In Russ.).
8. Lukyanov VYu. Hybrid wars as a security threat in the 21st century. *Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series «Humanitarian and Social Sciences»*. 2021;21(3):5-14. (In Russ.).
9. Potanina OV. The concepts of «hybrid threat» and «hybrid warfare» in political science research. Proceedings of the National Scientific Forum for Master's Students, Postgraduates, and Young Researchers. Vladivostok; 2023. (In Russ.).
10. Chistoborodov IG. Law Enforcement Agencies as Subjects of Ensuring Law and Order and Public Safety during Election Campaigns. *Issues of Humanitarian Sciences*. 2013;6:94-99. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.016-021

ТЕНДЕНЦИИ

ПРАВОВЫЕ НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРИОРИТЕТА «ЗАЩИТА ТРАДИЦИОННЫХ РОССИЙСКИХ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ, КУЛЬТУРЫ И ИСТОРИЧЕСКОЙ ПАМЯТИ»

Шашкин Павел Александрович,

старший научный сотрудник Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева, кандидат философских наук
129366, Россия, г. Москва, ул. Космонавтов, д. 2

paulshahskin@list.ru

© Шашкин П. А., 2025

Аннотация. Утвержденные в 2021–2023 гг. документы стратегического планирования в сфере защиты традиционных российских ценностей, культуры и исторической памяти постулировали базовые правовые нормы-принципы государственной ценностно ориентированной политики. Защита наиболее значимых общегражданских традиционных духовных ценностей — ключевых конституционных ценностей, которые составляют ядро российской самобытности и выступают главным фактором формирования общенациональных интересов, нормативно закреплена в качестве цели права и его институтов. Нормативными актами также определен инструментарий, в том числе правовой, нового направления публичного управления в сфере обеспечения социокультурной безопасности для реализации функции правовой охраны традиционных ценностей от противоправных посягательств. Решая задачу дальнейшего закрепления принципов конституционализма в общественной жизни, данные документы стратегического планирования создают условия для формирования общенациональной гражданской идеологии в качестве инструмента реализации национальных интересов на основе всестороннего взаимодействия государства и гражданского общества по воплощению идей конституционализма в политико-правовой практике при ведущей роли в этом процессе политических партий.

Ключевые слова: российская самобытность; традиционные ценности; конституционализм; социокультурная безопасность; стратегическое планирование; национальная идеология.

LAW RULES AND PRINCIPLES FOR THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL STRATEGIC PRIORITY «PROTECTION OF TRADITIONAL RUSSIAN SPIRITUAL AND MORAL VALUES, CULTURE, AND HISTORICAL MEMORY»

Pavel A. Shashkin,

Cand. Sci. (Philosophy), Senior Researcher, the Russian Scientific Research Institute for Cultural and Natural Heritage named after D.S. Likhachev, Moscow, Russian Federation
paulshahskin@list.ru

Abstract. Documents of strategic planning approved between 2021 and 2023 in the area of protecting traditional Russian values, culture, and historical memory stated fundamental legal norms and principles of a state-oriented value policy. The protection of the most significant civic traditional spiritual values — key constitutional values that constitute the core of Russian identity and serve as a principal factor in the formation of national interests — is normatively enshrined as a goal of law and its institutions. Regulatory acts also delineate the instruments, including legal mechanisms, of a new direction in public governance aimed at ensuring sociocultural security, enabling the legal protection of traditional values from unlawful encroachments. In addressing the task of further entrenching the principles of constitutionalism within public life, the strategic planning documents under consideration create the necessary conditions for the formation of a national civic ideology, serving as a tool for realizing national interests. This task is to be achieved through comprehensive interaction between the state and civil society in the embodiment of constitutional ideas into political and legal practices, with political parties playing a leading role in this process.

Keywords: Russian identity; traditional values; constitutionalism; sociocultural security; strategic planning; national ideology.

На протяжении последних лет нашим государством последовательно проведена масштабная работа по укреплению основ конституционного строя, определению целей государственного строительства и всего спектра управленческих инструментов ценностно ориентированной государственной политики. С точки зрения публичного управления система общенациональных духовных ценностей задает определенный вектор движения к воплощению в действительности реалистичного образа будущего страны, составляет основу формирования национальных интересов Российской Федерации. В то же время остается актуальной ключевая проблема сохранения управляемости процессами общественного развития и государственного строительства в условиях умножения числа глобальных рисков и угроз для российской самобытности. Решение данной проблемы возможно исключительно в рамках системы стратегического планирования посредством осуществления преемственного целеполагания, программирования, мониторинга и контроля на основе норм-принципов государственной ценностно ориентированной политики с использованием современного управленческого инструментария.

Разработанные и утвержденные в 2021–2023 гг. для реализации руководящих идей — принципов обновленной Конституции Российской Федерации документы стратегического планирования (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹, новая редакция Основ государственной культурной политики², Основы

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

² Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.

государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей³, далее, соответственно, — СНБ, ОГКП, ОГПЦ) не только сформировали понятийный аппарат и управленческий инструментарий стратегического планирования в области государственной ценностно ориентированной политики, но и постулировали ее правовые нормы-принципы для дальнейшей реализации в политико-правовой практике идей конституционализма. Приоритетом такой политики, следуя целеполаганию основного закона (ст. 75.1 Конституции РФ), заявлено дальнейшее развитие гармоничных общественных отношений, строящихся на балансе частных, общественных и государственных интересов в русле взаимного доверия государства и общества, приверженных общенациональной системе духовных ценностей, и солидарного взаимодействия институтов и индивидов в рамках правового государства. В связи с этим традиционные ценности, составляющие аксиологическое ядро российской Конституции, рассматриваются в перечисленных выше нормативных актах в качестве фундамента общественных отношений и главного фактора сохранения гражданского единства, основанного на общности формируемых на основе конституционных ценностей разнообразных, но взаимосвязанных видов законных интересов: частных, общественных и государственных, каждый из которых подлежит правовой охране.

К числу правовых норм-принципов государственной ценностно ориентированной политики следует отнести следующие:

- система традиционных ценностей — основа культуры — социального регулятора всех видов общественных отношений, включая их особый вид — правоотношения (пп. 28, 90 СНБ; п. 4 ОГПЦ; преамбула, разд. I, III ОГКП);
- уровень развития традиционных ценностей в обществе в значительной мере определяет и уровень развития интересов граждан, общественных и государственных интересов. Традиционные духовные ценности выступают базой целенаправленного формирования всего комплекса национальных интересов России (пп. 2 п. 5, п. 22 СНБ; п. 7 ОГПЦ; разд. I, п. 2 разд. II ОГКП);
- приоритет культуры в социальной жизни и защита системы традиционных общегражданских ценностей, составляющих ядро российской самобытности, обеспечивается скоординированными мерами государственной культурной, научной, образовательной, молодежной, национальной и информационной политики, гуманитарной политики за рубежом. Любые действия органов публичной власти должны учитывать целеполагание ценностно ориентированной политики. Целью такой деятельности выступает в первую очередь сохранение устойчивой гражданской идентичности и мировоззрения россиян и соотечественников за рубежом, укрепление гражданского единства народа России (пп. 22, 92 СНБ; п. 10 ОГПЦ; разд. I, IV, V ОГКП);
- основой общероссийской гражданской идентичности выступают ценности великой русской культуры, присущие всем исторически населяющим Россию народам (разд. I ОГКП; п. 11.1 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁴; п. 4 ОГПЦ);
- реализация государственной ценностно ориентированной политики осуществляется в рамках стратегического планирования путем согласованных действий органов публичной власти и институтов гражданского общества (пп. 26, 103 СНБ; пп. 9, 18 ОГПЦ; разд. III, V ОГКП).

Между тем эффективная реализация стратегического национального приоритета «защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» (пп. 8 п. 26 СНБ) на основе приведенных выше норм-принципов требует дальнейшего утверждения в общественной жизни идей и принципов конституционализма, в том числе принципа верховенства права, предусматривающего

³ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

⁴ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

прямое и обязательное для всех субъектов права действие конституционных норм. Обеспечение культурного суверенитета страны и стабильности аксиологических основ конституционного строя — общегосударственная и общенародная задача и, по сути, важнейшее предусловие формирования общенациональной гражданской идеологии — программы реализации национальных интересов государством и гражданским обществом. Ведущая роль государства в данном случае выражается не в навязывании очередной идеократии и общеобязательной для всех идеологии, а в проведении последовательной политики по созданию условий для свободного развития национальной идеи и ответственных институтов гражданского общества, в первую очередь политических институтов, способных не только формулировать, но и профессионально реализовывать на практике конкретные управленческие меры обеспечения и защиты национальных интересов, исходя из своего особенного ценностного понимания государственного курса.

Для целей формирования общенациональной гражданской идеологии не было и нет практической необходимости давать универсальное правовое определение тем или иным традиционным российским духовно-нравственным ценностям, представляющим собой ключевые ценности действующей Конституции России, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие (ч. 1 ст. 15). Подобные правовые определения только усложнили бы нормотворчество, правоприменение и правовую охрану в сфере ценностно ориентированной политики. Сущностное определение ценностей относится к сфере нравственной оценки со стороны граждан и институтов гражданского общества (нравственные нормы), а не правового регулирования со стороны государства (юридические нормы). Н. М. Коркунов справедливо утверждал, что именно нравственность служит личным критерием оценки целей и интересов (индивидуальных и общественных), устанавливает их иерархичность по степени значимости. Право же представляет собой нормы разграничения интересов различных лиц — юридические нормы, которые служат той же цели, что и нравственность — совместному осуществлению всех разнообразных человеческих целей, не допуская при этом безусловного господства одних целей и интересов над другими. Таким образом, право, определяя рамки осуществления разнообразных интересов, составляющих содержание общественной жизни, обеспечивает их правовую охрану⁵.

Перечисленные нормы-принципы — руководящие идеи государственной ценностно ориентированной политики не дают нравственную оценку тем или иным видам интересов и ценностям, тем более не определяют обязательную для каждого лица их иерархию. Их основная функция — постулировать общие цели разграничения частных и публичных интересов в правовом поле, с которыми следует соотносить последующее правовое регулирование. Тем самым сохранение и укрепление наиболее значимых общегражданских традиционных духовных ценностей, которые составляют ядро российской самобытности и выступают для индивидов и общества нравственными ориентирами в процессе формирования общенациональных интересов, нормативно закрепляется в качестве цели права и его институтов, что прямо обусловлено объективной потребностью сохранения исторически сложившегося Российского государства в качестве главного фактора защиты прав и свобод граждан и особой конституционной ценности⁶. Без обеспечения приоритетной правовой охраны данных ценностей невозможно обеспечить, в свою очередь, национальную безопасность и суверенное социально-экономическое развитие страны. В то же время конкретные функции правовых актов, связанные с охраной традиционных ценностей от противоправных посягательств (пп. 46, 93 СНБ; п. 24 ОГПЦ; разд. VI

⁵ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. М. : Юрайт, 2025. С. 42–45.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 1399-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лагодича Константина Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 20.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision688925.pdf> (дата обращения: 01.06.2025).

ОГКП), требуют дальнейшего изучения и широкого обсуждения с участием основных институтов публичной власти и гражданского общества, с тем, чтобы баланс интересов сторон был соблюден.

Следует особо обратить внимание на то, что государственная политика в сфере защиты традиционных ценностей как составляющая общегосударственной ценностно ориентированной политики относится прежде всего к сфере обеспечения национальной безопасности и имеет целью противодействие социокультурным угрозам национальной безопасности Российской Федерации (пп. 1, 9 ОГПЦ). К ее целям не относится правовое регулирование неограниченного круга общественных отношений на основе субъективно понимаемой иерархии ценностей. Цель нормотворчества и правоприменения заключается в приоритетной реализации охранительной функции права и в совершенствовании рамочного правового регулирования механизмов балансировки неизбежно конфликтующих ценностей и интересов (частных, общественных, государственных) для сохранения гражданского единства. Субъективное же восприятие и нравственная оценка тех или иных духовных ценностей — право и прерогатива гражданского общества. А. А. Прохожев, рассматривая природу духовных ценностей, справедливо отмечал, что они лежат в основе формирования всех социальных интересов людей, да и самого гражданского общества, в котором такие ценности, собственно, и становятся частью личного самосознания, а нравственные и правовые нормы выполняют роль регуляторов поведения⁷.

Развитие социальных интересов российских граждан, повышение социокультурного потенциала общества, укрепление его единства и сплоченности на основе традиционных духовных ценностей (п. 1 разд. VIII ОГКП) требуют не избыточного правового регулирования, а решения приоритетных управленческих задач общими усилиями государства и гражданского общества на основе ценностного консенсуса, который обеспечивает Конституция РФ. Обозначим среди них две первоочередных с точки зрения решения проблемы сохранения управляемости процессами государственного строительства:

- гармонизация действующей нормативно-правовой базы, практики нормотворчества и правоприменения с учетом норм-принципов государственной ценностно ориентированной политики. Важными субъектами (инициаторами) такой гармонизации законодательства должны выступать институты гражданского общества, в первую очередь политические партии;
- обеспечение научной обоснованности предпринимаемых преобразований, имеющих целью воспитание национального правосознания и гражданского самосознания в целом, приверженного фундаментальным традиционным ценностям, составляющим аксиологические основы конституционного строя страны. Решение этой задачи требует формирования специального государственного заказа на проведение соответствующих научных исследований и контроля качества его выполнения, включая регулярный мониторинг результатов реализации научно обоснованных управленческих решений с точки зрения сохранения культурной преемственности, российской самобытности и обеспечения культурного суверенитета (пп. 11 п. 93 СНБ; пп. «з» п. 24, пп. «в» п. 26, п. 27 ОГПЦ; разд. VI ОГКП). Полученные научные результаты и основанные на них управленческие действия должны проходить широкое общественное обсуждение, способствуя тем самым развитию гражданского общества (пп. 8, 18 ОГПЦ; п. 6 разд. II ОГКП), формированию эффективных институтов и инструментов социальной коммуникации для успешного решения внутри- и внешнеполитических задач.

Реализация двух названных приоритетов позволит в действительности перейти от слов к делу в решении задач государственной политики сохранения и укрепления традиционных ценностей, подтолкнет субъекты к артикулированию национальной идеи и форм ее практической реализации.

⁷ Прохожев А. А. Национальная идеология и национальная безопасность России. М. : МПК, 2013. С. 160.

Правовые рамки свободного развития национальной идеи, ключевые национальные интересы определены в настоящее время государством в российской Конституции и документах стратегического планирования. Однако реализация на практике национальных интересов возможна только при условии зрелости гражданского мировоззрения (личного и общественного), что выражается в наличии сформулированной самим гражданским обществом общенациональной идеологии — конкретной программе действий по обеспечению национальных интересов. Согласимся с утверждением А. А. Прохожева: «...Национальная идеология должна содержать коренные направления реальной политики по практической реализации всех положений действующей Конституции Российской Федерации. Именно эта задача должна стать целевой функцией национальной идеологии»⁸. В данном случае главным субъектом как трансляции традиционных конституционных ценностей, так и их защиты от деструктивного воздействия, помимо органов публичной власти, обеспечивающих рамочное правовое регулирование, выступают ведущие институты гражданского общества — политические партии, обладающие программным видением реализации национальных интересов.

Политические партии призваны формировать и реализовать в действительности национальную гражданскую идеологию — идеологию конституционализма, опираясь на гражданскую философию, национальное правосознание и общенародный консенсус вокруг традиционных ценностей — суммы базовых конституционных ценностей, причем не только в форме нормотворчества в представительных органах власти. Как подчеркивает Конституционный Суд РФ, именно партии предназначены для постоянного профессионального формирования и выражения политической воли народа, и в этом их принципиальное отличие от иных общественных объединений и религиозных организаций, которые не имеют таких задач⁹. Защита основ конституционного строя с участием политических партий, таким образом, остается приоритетной задачей защиты традиционных российских ценностей в процессе стратегического планирования для воплощения идей конституционализма на практике и эффективной реализации национальных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — М. : Юрайт, 2025. — 352 с.
2. Прохожев А. А. Национальная идеология и национальная безопасность России. — М. : МПК, 2013. — 168 с.

REFERENCES

1. Korkunov NM. Lectures on General Theory of Law. Moscow: Yurait Publ.; 2025. (In Russ.).
2. Prokhozhev AA. National Ideology and National Security of Russia. Moscow; MPK Publ.; 2013. (In Russ.).

⁸ Прохожев А. А. Указ. соч. С. 149.

⁹ Информация Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2020–2023 годов)» (подготовлена Секретариатом Конституционного Суда РФ) (одобрена решением Конституционного Суда РФ от 14.11.2023) // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report%202023.pdf> (дата обращения: 01.06.2025).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.022-025

ПОНЯТИЕ «НАРОД» В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Алексеев Роман Андреевич,

доцент кафедры государственной политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат политических наук, доцент
119991, Россия, г. Москва, ГСП-1, Ломоносовский просп., д. 27, корп. 4

alekseev.r555@mail.ru

© Алексеев Р. А., 2025

Аннотация. В статье анализируется понятие «народ» и основные концепты данной дефиниции. Через призму дефиниции «народ» понимается население, т.е. этнос, проживающий на определенной территории; категории «избирательный корпус» (электорат) как политическая общность; в роли проголосовавших в ходе выборов избирателей как участников конституционных (их разновидности — избирательных) правоотношений. В соответствии с отечественными основами конституционного строя народ, являющийся источником публичной власти в стране, легитимизирует и формализует ее функционирование и проводимый курс государственной политики. О значимости русского народа в укреплении основ российской государственности свидетельствуют не только конституционно закрепленные в преамбуле и в основах конституционного строя положения о ключевой роли многонационального народа в обеспечении суверенной отечественной государственности на протяжении всего исторического развития страны, но и формальное (т.е. юридическое) закрепление в Стратегии национальной безопасности в качестве одной из ее основ — как полноценное обеспечение конституционных прав и свобод и достойного качества жизни российских граждан.

Ключевые слова: народ; российская государственность; Конституция Российской Федерации; политическая общность; этнос; электорат; Стратегия национальной безопасности; государственный строй.

THE CONCEPT OF THE «PEOPLE» IN CONSTITUTIONAL LAW RULES

Roman A. Alekseev,

Cand. Sci. (Political Studies), Associate Professor, Department of State Policy,
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

alekseev.r555@mail.ru

Abstract. The paper provides for the definition of the concept of «the people» and the main concepts underpinning this definition. Through the lens of the definition of «the people», it is understood as a population, namely an ethnic group residing in a specific territory, the category of «electorate» as a political community and the role of voters during elections as participants in constitutional (and electoral) legal relationships. According to domestic principles of the constitutional order, the people, as the source of public authority in the country, legitimizes and formalizes its functioning and the direction of state policy. The significance of the Russian people in strengthening the

foundations of Russian statehood is substantiated not only by the provisions constitutionally enshrined in the preamble and the foundations of the constitutional order, which emphasize the key role of the multinational populace in ensuring the sovereign statehood of the nation throughout its historical development, but also by the formal (i.e., legal) recognition in the National Security Strategy, where the full implementation of constitutional rights and freedoms, as well as a decent life style for Russian citizens, is declared as one of its core principles.

Keywords: people; Russian statehood; Constitution of the Russian Federation; political community; ethnic group; electorate; National Security Strategy; state structure.

Исследование значения понятия «народ» не потеряло своей актуальности, несмотря на достаточно содержательное освещение в научных работах российских государствоведов, и объясняется не в последнюю очередь отсутствием единого понимания данной категории, использующейся как в отечественном конституционном праве¹, общей теории права и государства и конституционном праве зарубежных государств, так и в нормах избирательного, парламентского и конституционно-уставного права российских регионов.

В теории права отсутствует единое определение дефиниции «народ», которое зачастую может включать в себя различные категории физических лиц, такие как «избиратели», «граждане», «бипатриды» и другие субъекты общественных отношений, урегулированных нормами избирательного и конституционного права. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»². Уточнение вышеуказанной основы конституционного строя строится на конструкции о реализации российским народом предоставленной ему власти через такие формы непосредственной демократии, как референдумы и выборы³, либо через институты представительной демократии (т.е. сформированные им органы публичной власти, наделяя их частью своих полномочий), т.е. воля народа трансформируется в общегосударственную (т.е. общенациональную)⁴. Однако на основании ч. 5 ст. 135 девятой главы Конституции РФ закрепляется положение о том, что проект нового Основного закона может быть принят как на федеральном референдуме, так и Конституционным Собранием, являющимся учредительным органом Российской Федерации. Норма носит диспозитивный характер и устанавливает пределы реализации многонациональным российским народом своей консолидированной воли (т.е. реализации суверенитета)⁵, что обосновывается прежде всего политической целесообразностью (все будет зависеть от сложившейся в обществе и государстве ситуации, времени принятия решения о замене ранее действовавшей конституции и других обстоятельств).

Рассмотрим три основных содержательных составляющих понятия «народ». Данная дефиниция может рассматриваться в качестве категории «человек» или «группа людей», т.е. этническая общность, как правило имеющая общую историю и происхождение. Группа людей или отдельно взятая личность может иметь различный статус, т.е. быть как гражданами определенного государства, например Российской

¹ Костогрызов П. И. Метакатегория «народ» и границы познания науки конституционного права // Lex russica (Русский закон). 2020. Т. 73. № 11 (168). С. 35–42.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одоб. в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Российская газета. 4 июля 2020. № 144.

³ Румянцев В. Г. Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11 (111). С. 165–170.

⁴ Зенин С. С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия // Lex russica. 2017. № 1 (122). С. 24–33.

⁵ Боков Ю. А. Об определении конституционно-правового термина «народ» // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 14–18.

Федерации, так и являться лицами без гражданства или иметь двойное гражданство, быть избирателями или абсентеистами, отказавшимися добровольно от своего права на участие в управлении делами государства (ч. 1–2 ст. 32 Конституции РФ).

В случае рассмотрения понятия «народ» в качестве «политической общности», под это понятие попадает широкий круг лиц — как отдельно взятые потенциальные избиратели, так и избирательный корпус (т.е. электорат) в целом.

Зачастую под данной категорией граждан понимаются только те избиратели, которые воспользовались своим правом и стали участниками избирательных правоотношений. Исходя из данной трактовки понятия «народ», в нее включаются лишь российские граждане, реализующие на практике политические права⁶, т.е. принявшие участие в голосовании, что находит подтверждение в целом ряде конституционно закрепленных положений (например, в ст. 81 Конституции РФ об избрании российского президента гражданами государства на основе равного, всеобщего и прямого избирательного права).

О ключевой роли многонационального российского народа в становлении и укреплении отечественной государственности свидетельствуют и положения Стратегии национальной безопасности России⁷. В части 1 ст. 5 настоящего программного документа, ориентированного на развитие страны как минимум на ближайшие шесть лет, в качестве приоретного направления обеспечения национальной безопасности и защиты государства как от внутренних, так и от внешних вызовов и угроз устанавливается требование о создании таких условий, при которых граждане в полном объеме могут реализовать свои конституционные свободы и права, также им гарантируется право на обеспечение достойного качества и уровня жизни.

Данные положения Стратегии корреспондируют конституционным предписаниям, которые являются основами государственного строя и имеют императивный характер (т.е. на основании ст. 16 Конституции РФ не могут идти в разрез с данными предписаниями), о гарантиях и приоритете конституционных свобод и прав человека (ст. 2 Конституции РФ), о социальном государстве (ст. 7 Конституции РФ), «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁸. Положения о защите прав и свобод граждан и их достойного существования по значимости (судя по их расположению в программном документе о национальной безопасности) заявляются в качестве главенствующей задачи, опережая даже такие ключевые вопросы, как: охрана государственного суверенитета, территориальной целостности, обеспечение гражданского согласия и мира в стране, ее социально-экономического благополучия и развития.

Учитывая обстоятельство, что Стратегия национальной безопасности строится на нормах конституции, Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»⁹, Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰ и иных нормативных актов, регулирующих вопросы национальной безопасности, подтверждается высказанная гипотеза о ключевой роли многонационального российского народа (т.е. мы говорим о нем, как о субъекте конституционных правоотношений, в отношении которого государство имеет ряд обязанностей, направленных на гарантию реализации и защиту их конституционных прав и свобод).

⁶ Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 20–27.

⁷ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одоб. в ходе общерос. голосования 01.07.2020) // Российская газета. 4 июля 2020. № 144.

⁹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 10.07.2023) // Российская газета. 29 декабря 2010. № 295.

¹⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2024) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

О значимости места и роли народа России в реализации и укреплении основ российской государственности свидетельствует и закрепление в преамбуле к Основному закону положения (которое, так же как и гл. 1, 2 и 9 Конституции, имеет «сверхжесткий характер», т.е. не может быть изменено, кроме как в результате отмены действующей и принятие новой конституции) о «многонациональном народе», соединенном на своей земле общей судьбой, который возрождает суверенную государственность нашего Отечества и сохранение и укрепление ее демократических основ. В результате конституционных преобразований 2020 г. и целого пакета конституционных поправок (свыше 200 поправок к главам с третьей по восьмую), осуществлено уточнение статуса русского языка, как языка «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации» (ст. 68 Конституции РФ), тем самым еще раз акцентировав внимание на многонациональном российском народе как одной из ключевых основ государственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдеев Д. А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Российское право: образование, практика, наука. — 2017. — № 6. — С. 20–27.
2. Боков Ю. А. Об определении конституционно-правового термина «народ» // Юридическая наука. — 2019. — № 10. — С. 14–18.
3. Зенин С. С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия // Lex russica. — 2017. — № 1 (122). — С. 24–33.
4. Костогрызлов П. И. Метакатегория «народ» и границы познания науки конституционного права // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 11 (168). — С. 35–42.
5. Румянцева В. Г. Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 11 (111). — С. 165–170.

REFERENCES

1. Avdeev DA. Constitutional measurement of modern Russian democracy. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*. 2017;6:20-27. (In Russ.).
2. Bokov YuA. On the Definition of the Constitutional and Legal Term «People». *Legal Science*. 2019;10:14-18. (In Russ.).
3. Zenin SS. The Will of the People in the Paradigm of Constitutional Law. *Lex russica*. 2017;(1):24-34. (In Russ.).
4. Kostogryzov PI. A Meta-Category «People» and Limits of Cognition in the Science of Constitutional Law. *Lex russica*. 2020;73(11):35-42. (In Russ.).
5. Rumyantseva VG. The State Interest: the Sovereign's Power by Default. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2023;1(11):165-170. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.026-034

НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ — УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ РОССИИ

Чертков Александр Николаевич,

главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Корпоративного университета развития образования, доктор юридических наук, доцент

129344, Россия, г. Москва, Енисейская ул., д. 3, корп. 5

chertkov_an@mo-kuro.ru

© Чертков А. Н., 2025

Аннотация. В статье анализируется негативный социальный феномен нелегальной миграции с позиций публичного права не только как угроза национальной безопасности, но и как угроза национальной идентичности российского общества. В свете комплексного характера миграции особое значение приобретает эффективность государства, его политики и правового регулирования миграционных отношений, прежде всего в части противодействия нелегальной миграции. Анализируются вызовы и риски нелегальной миграции, которые она несет непосредственно, а также негативные последствия нелегальной миграции для различных сфер жизни и интересов российского общества и государства. Оценивается эффективность реализуемых на практике и предлагаемых исследователями мер противодействия нелегальной миграции. Делается вывод о дополнительных возможностях некоторых из них, в частности депортации, административного выдворения и реадмиссии. Учитывая масштаб и остроту проблемы, обосновывается необходимость принятия системы мер по противодействию нелегальной миграции, где Российскому государству противостоят не мигранты, но глобальная сеть криминальных организаций с высоким уровнем материально-технического обеспечения и высоким уровнем покровительства в самой России, а подчас и зарубежные силы, стремящиеся к ослаблению, дестабилизации и развалу нашей страны. Предлагаются не только меры противодействия, но и корректировка самого подхода к миграции с учетом негативного опыта миграционной политики Европейского Союза. В частности, миграция не может стать выходом из демографического кризиса, риски намного превышают преимущества. Решение демографических проблем не должно вести к изменению национальной идентичности России, а сложившаяся национальная идентичность полиэтнической российской нации должна стать объектом государственной защиты не в меньшей степени, чем национальная безопасность.

Ключевые слова: нелегальная миграция; национальная безопасность; национальная идентичность; миграционное право; современное государство; миграционная политика; мигрант; российское общество; права человека; демография; государственная защита.

ILLEGAL MIGRATION POSES A THREAT TO RUSSIA'S NATIONAL SECURITY AND NATIONAL IDENTITY

Alexander N. Chertkov,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Chief Researcher, the Center for Studies on Territorial Governance and Self-Governance, the Corporate University of Educational Development, Moscow, Russian Federation

chertkov_an@mo-kuro.ru

Abstract. *The paper examines the negative social phenomenon of illegal migration in the context of public law, not only as a threat to national security but also as a threat to the national identity of Russian society. Given the complex nature of migration, the effectiveness of the state, its policies, and the legal regulation of migration relations, particularly in terms of counteracting illegal migration, assumes significant importance. The study elucidates the challenges and risks that illegal migration entails direct and negative consequences of illegal migration for various spheres of life and the interests of Russian society and the state. The author evaluates the effectiveness of measures implemented in practice and proposed by researchers to combat illegal migration. The analysis concludes with an assessment of additional potential measures, including deportation, administrative expulsion, and readmission. In light of the magnitude and urgency of the issue, the author justifies the necessity of adopting a comprehensive system of measures to counter illegal migration, where the Russian state confronts not merely migrants but a global network of criminal organizations equipped with substantial financial resources and enjoying significant protection within Russia, as well as foreign entities seeking to weaken, destabilize, and dismantle Russia. The paper proposes not only countermeasures but also a revision of the approach to migration in light of the negative experiences associated with the migration policies of the European Union. Specifically, migration cannot serve as a solution to the demographic crisis, as the risks outweigh the potential benefits. Addressing demographic challenges should not lead to alterations in the national identity of Russia; on the contrary, the established national identity of the multiethnic Russian nation must be regarded as an object of state protection, at least to the same extent as national security.*

Keywords: *Illegal migration; national security; national identity; migration law; modern state; migration policy; migrant; Russian society; human rights; demographics; state protection.*

Миграция представляет собой комплексное явление, прочно вошедшее в социальную практику современного мира и подвергающееся всестороннему правовому регулированию. С одной стороны, международное право и внутреннее законодательство государств содержит правовые нормы, регулирующие и защищающие права человека-мигранта. Так, Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. оценивает рост доли мигрантов в составе населения государств как индикатор мирных и дружественных межгосударственных отношений¹. С другой стороны, каждое государство стремится защитить свои интересы и свое население в ходе миграционных процессов, в целях чего также принимаются правовые нормы. Речь идет как о контроле над миграцией и ограничением миграции, так и об ассимиляции мигрантов, прежде всего сокращению численности апатридов за счет предоставления гражданства государства. Так, Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. предписывает предоставлять гражданство любому потенциальному

¹ Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.1985 № 40/144 // СПС «КонсультантПлюс».

апатриду, как и воздерживаться от его лишения, если этот шаг делает человека апатридом².

Сложность и даже противоречивость социального феномена миграции неизбежно отражает и разнонаправленный характер правового регулирования в данной сфере. Гуманитарные аспекты защиты беженцев и вынужденных переселенцев, а также трудовых мигрантов и прочих категорий мигрантов входят в резонанс с обеспечением национальной идентичности населения государства, а нередко и его национальной безопасности. В свою очередь, поиск и рекрутирование высококвалифицированных специалистов из других государств соседствует с явлениями недобросовестной конкуренции и даже разрушения внутригосударственного рынка труда посредством миграционных потоков (в том числе нелегальных).

В свете комплексного характера миграционных отношений особое значение приобретает эффективность государства, его политики и правового регулирования миграционных отношений. Миграция становится своего рода лакмусовой бумажкой, позволяющей оценить деятельность публичных структур государств³. Всё большее распространение приобретает сугубо утилитарный подход к миграции, не отменяя правозащитных аспектов данного явления⁴. Даже общие миграционные процессы зачастую оценивались и оцениваются негативно. Так, оценивая последствия сегодняшней миграции в России, исследователи уже не одно десятилетие отмечают больше отрицательные результаты ее влияния на социально-экономическую ситуацию в стране, чем положительные⁵.

Миграция в России довольно масштабна. Еще десять лет назад по оценкам доклада ООН от 11.09.2013, в России находилось примерно 11 млн иностранных граждан. Из них, по данным ФМС, официально трудились лишь 1,5 млн, а разрешение на временное пребывание или вид на жительство имели лишь 720 тыс. человек⁶. Более того, до сих пор в России не существует хотя бы относительно достоверных оценок масштабов незаконной иммиграции. По экспертным оценкам, число мигрантов возросло до 15 млн человек к десятым годам⁷, а к середине 20-х гг. XX в. немного снизилось до 12–13 млн человек. Но выходцев из Стран Средней Азии в России уже около 22 млн, многие из которых уже имеют паспорта России (всегда ли они законно приобретены?). Безусловно такие масштабы миграции размывают национальную идентичность и несут угрозы безопасности.

Противоречивость общих миграционных процессов с преимуществом негативного влияния на жизнь в России серьезно усугубляется наличием такого однозначно

² Конвенция о сокращении безгражданства: принята в Нью-Йорке 30 августа 1961 г. и вступила в силу 13 декабря 1975 г., Россия не участвует // СПС «Гарант».

³ См. подробнее: *Дзьоник Д. В.* Нормативно-правовая база и иммиграционный контроль в Российской Федерации // Правовое поле современной экономики. 2016. № 3. С. 107–121.

⁴ См., например: *Косарева В. В.* Механизм правового регулирования в сфере миграционных отношений (теоретико-правовой аспект) // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 4 (46). С. 74–83 ; *Степаненко Р. Ф.* Общетеоретические проблемы правовой этнополитики: анализ российского законодательства // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3 (20). С. 15–22 ; *Тихонов Д. В.* Нежелательность пребывания как основание для применения принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: практика применения в системе органов внутренних дел // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 1 (37). С. 109–117.

⁵ *Киселева К. Л.* Проблемные вопросы миграционной ситуации в Российской Федерации на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России : сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции. Йошкар-Ола, 2016. С. 143–146.

⁶ *Северюгин М. А.* Основные проблемы противодействия нелегальной миграции в России // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 75–77.

⁷ *Андреев Г. В.* Незаконная миграция как критерий уровня взаимодействия правоохранительных органов // Право и безопасность. 2007. № 1–2.

негативного социального явления, как нелегальная миграция. Согласимся, что нелегальная миграция сегодня является одним из главных угроз как для безопасности государства и общества, и так и для их развития. Она затрагивает многие области жизнедеятельности общества⁸. Данное негативное явление бросает вызовов и нормальному порядку публичного управления, и потеплению межгосударственных отношений, и эффективности социально-экономического развития, и сбалансированности региональной политики, и качеству жизни граждан и общества в целом, как и самой его национальной идентичности.

Опасность феномена нелегальной миграции сложно переоценить. Нелегальная миграция это не просто некое негативное социальное явление, но и угроза безопасности государств и всего мирового сообщества⁹. Не случайно международно-правовые документы ставят нелегальную миграцию в ряд с такими угрозами, как терроризм, распространение оружия массового уничтожения, транснациональная преступность, нелегальный оборот наркотических средств и психотропных веществ¹⁰. Более того, нелегальная миграция становится не только источником «импорта» терроризма и преступности (в том числе наркотрафика)¹¹, но и различных этнических и социальных конфликтов¹².

Сам факт масштабной нелегальной миграции:

- разрушает рынок труда России за счет демпинга дешевой рабочей силой, завозимой и используемой нелегально (при этом нарушаются как права граждан России, которые не получают рабочие места, занимаемые нелегальными мигрантами, так и права трудящихся мигрантов, которые вынуждены терпеть откровенно демпинговые условия труда и его оплаты);
- ухудшает экономическую ситуацию в стране и регионе за счет захвата ресурсов и вывоза капиталов из страны мигрантами и их объединениями (фирмами, предприятиями, общинами, диаспорами);
- дестабилизирует социальную обстановку и нарушает порядок публичного управления вследствие появления значительного числа новых жителей, которые нигде не учтены и зачастую слабо интегрированы в социально-культурное и правовое пространство России или конкретной ее территории;
- стихийно меняет демографическую и этнокультурную ситуацию в стране, конкретных регионах и населенных пунктах за счет неконтролируемого массового притока иностранного населения, прежде всего в мегаполисы и пустеющие сельские территории, особенно на Дальнем Востоке и Сибири;
- разрушает или маргинализирует социально-культурные, в том числе правовые ценности коренного населения вследствие изменения состава населения и влияния мигрантов и их объединений (землячеств, ассоциаций, диаспор) на уклад жизни;
- угрожает национальной идентичности России как за счет фактического бесконтрольного изменения состава населения, так и за счет влияния мигрантов и их объединений (землячеств, ассоциаций, диаспор и т.д.) на идентичность коренного населения.

⁸ Смирнова В. А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ // Миграционное право. 2009. № 1. С. 92–98 ; Бурда М. А. Риски нелегальной миграции как угроза национальной безопасности России // PolitBook. 2015. № 1. С. 83–92.

⁹ Ляхов Е. Г., Ляхов Д. Е., Алимов А. А. Актуализация нормативно-правового определения угроз безопасности государства и мирового сообщества // Публичное и частное право. 2013. № 1 (17). С. 209–229.

¹⁰ Юнусов А. А., Алимов А. А., Титова М. Н. Противодействие нелегальной миграции: пути совершенствования международной и национальной организационно-правовой основы // Современное право. 2018. № 12. С. 120–127.

¹¹ Park W. Introduction: Rethinking European Security // Rethinking Security in Post-Cold War Europe / W. Park & G. W. Rees (eds.). L.; N. Y., 1998.

¹² См., например: Бжезинский З. Б. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М. : Международные отношения, 1999.

К числу негативных последствий нелегальной миграции следует отнести:

1. Потенциальную возможность участия нелегальных мигрантов в финансировании и деятельном развитии:

- экстремистских и террористических организаций и движений;
- организованной преступности (этнических ОПГ);
- теневого и полукриминального бизнесов.

2. Потенциальную возможность роста преступности и ухудшения криминогенной обстановки (нелегальная миграция сама уже является преступлением, нельзя не учитывать и рост административных правонарушений и преступлений среди иммигрантов, которые и сами становятся жертвами правонарушений).

3. Потенциальную возможность возрастания угроз терроризма и экстремизма (в нелегальном миграционном потоке практически неизбежно наличие представителей экстремистских и террористических организаций и движений).

4. Потенциальную возможность усложнения межнациональных отношений и роста социальной напряженности (вместе с мигрантами на территорию России переносятся и их межнациональные конфликты, также они вступают в конфликты с местным населением, местами полностью подавляя его).

Сегодня нелегальная миграция стала системным криминальным бизнесом с широкой структурой и иерархией, с миллионами вовлеченных лиц и гигантскими оборотами капитала. Учитывая масштаб и остроту проблемы, необходимо принять все меры к противодействию нелегальной миграции. Ведь нам противостоят не мигранты, а как минимум глобальная сеть криминальных организаций с высоким уровнем материально-технического обеспечения и высоким уровнем покровительства в самой России. Как максимум, в этой борьбе нам противостоят зарубежные силы, стремящиеся к ослаблению, дестабилизации и развалу нашей страны.

В России предпринимаются комплексные меры, направленные на противодействие нелегальной миграции. Согласимся, что такие меры, как появление миграционных карт, миграционных квот, центров содержания иностранных граждан, системы региональных миграционных информационно-аналитических центров, институтов административного выдворения, депортации, экстрадиции и реадмиссии, заслуживают поддержки. Тем не менее они не решают проблему радикально, сегодня нелегальному мигранту легче въехать в страну, чем выехать из нее¹³.

Прежде всего необходимо минимизировать возможности для нелегального проникновения на территорию России посредством совершенствования механизмов охраны и контроля государственной границы России. Важно совершенствовать инструментарий сбора и учета информации о миграции и мигрантах, ужесточение контроля над въезжающими и требований к ним. Речь идет не только о знании языка и культуры России, но и отсутствии криминального прошлого, иных значимых сведений. В целях предотвращения роста преступности необходимо брать отпечатки пальцев и иные биоматериалы у въезжающих, что позволит более эффективно контролировать миграцию.

Требуется комплексное правовое регулирование, делающее экономически не выгодным привлечение нелегальной рабочей силы для хозяйствующих субъектов. Принцип равной оплаты за равный труд должен стать незыблемым правилом, а его обход с помощью нелегалов должен вести к максимально неблагоприятным последствиям для хозяйствующих субъектов. В свою очередь, необходимо совершенствовать механизмы точечного легального привлечения иностранной рабочей силы там, где это действительно необходимо и в адекватных потребностях масштабах при гарантированности интересов российской экономики и российского населения, а также прав трудящихся мигрантов. Иными словами, условия жизни и труда мигрантов не должны отличаться от условий для граждан России, но их привлечение должно быть максимально обоснованно. Там, где можно обойтись российскими работниками, привлечение мигрантов недопустимо.

¹³ Севрюгин М. А. Основные проблемы противодействия нелегальной миграции в России // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 75–77.

Нелишним будет продолжить курс на ужесточение наказаний в сфере нелегальной миграции для хозяйствующих субъектов, привлекающих нелегалов к труду, самих мигрантов и, разумеется, прежде всего организаторов нелегальной миграции и покровительствующих ей должностных лиц. В этом же русле необходимо ужесточить критерии для выдачи виз, миграционных карт, разрешений на труд, равно как и контроль в данной сфере. Всевозможное коммерческое и некоммерческое (НКО) посредничество должно быть сведено к минимуму, поскольку сама сфера является зоной ответственности государства.

Наконец, потребности в трудовой миграции не должны влечь массового предоставления гражданства и перемещения семей мигрантов в Россию. Экономический эффект от труда мигрантов будет нивелирован нагрузкой на бюджет от массовой миграции пенсионеров, детей и прочих социально нуждающихся категорий населения. Российское государство не несет социальных обязательств перед иностранными гражданами и не должно предоставлять соответствующую помощь в ущерб гражданам России.

Необходим более сбалансированный подход при установлении миграционных квот. Сегодня в целом ряде местностей создана сложная обстановка вследствие неконтролируемой миграции. Формирование таких квот исходя лишь из официальных данных, без учета реальной ситуации, в которую вносит существенный вклад нелегальная миграция, не отвечает интересам российского общества. Более того, угрожает безопасности России.

Наиболее эффективным средством противодействия нелегальной миграции специалисты называют административное выдворение¹⁴. Но и данная процедура сочетает избыточную регламентацию с отсутствием инструментария для ее воплощения, в частности отсутствие или недостоверность данных о мигрантах существенно затрудняет выдворение¹⁵. Решение данной проблемы состоит в усилении компетенционных, материально-технических и информационно-аналитических возможностей правоохранительных органов. Примером их сочетание видится обязательное дактилоскопирование лиц, впервые посещающих Россию¹⁶.

Не следует недооценивать потенциал института реадмиссии. Важно заключение России соглашений по реадмиссии с государствами, откуда идет наиболее интенсивная миграция. При этом неотъемлемым качеством института реадмиссии является его роль дополнительной гарантии реализации принципа неотвратимости наказания. В отличие от административного выдворения, которое не может применяться по истечении сроков привлечения к административной ответственности, решение о реадмиссии может быть вынесено в любой момент. Впрочем, отказ зарубежного государства от реадмиссии не должно стать причиной неприменения выдворения или депортации нелегальных мигрантов, в том числе транзитных. Более того,

¹⁴ См., например: *Воротов Д. А., Тулкачев Д. С.* Процедура депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 1 (46). С. 13–17 ; *Морозов Ю. В.* Правовой режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы правоприменения // Академический юридический журнал. 2017. № 4 (70). С. 30–38 ; *Понежин М. Ю., Понежина Л. Ю.* Некоторые вопросы удаления с территории Российской Федерации иностранных граждан // Юрист-Правоведъ. 2017. № 4 (83). С. 132–136.

¹⁵ *Паршукова А. П.* О некоторых проблемах реализации административного выдворения иностранных граждан и апатридов // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. № 2 (9). С. 4–6.

¹⁶ См., например: *Военкова Е. А.* Деятельность управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области по контролю миграционной ситуации // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 5 (59). Ч. 1. С. 53–54 ; *Костюков А. А., Анохина Н. Е.* О некоторых проблемах интегрирования мигрантов в правовое и культурное пространство Западной Сибири // Вестник Сибирского государственного индустриального университета. 2016. № 4 (18). С. 58–61.

нежелание иностранного государства принимать своих граждан и стремление формирования многочисленных диаспор на территории России должно стать причиной к изменению политики в отношении такого государства. Внедрение диаспор может быть расценено как угроза национальной идентичности и национальной безопасности России.

И всё же та или иная мера не изменит ситуацию коренным образом и не решит всех проблем. В современных условиях важно менять сам подход к миграции. Мы видим негативный опыт Европы, миграционная политика которой привела к тяжелым последствиям. Данный опыт необходимо учесть России.

Миграция не может стать выходом из демографического кризиса, риски намного превышают преимущества. И лежат эти риски в сфере изменения национального состава населения и его идентичности, в том числе самоидентификации. Выход из демографического кризиса нужно искать в совершенствовании семейного законодательства и даже шире — регулировании гендерных отношений. Кроме того, важным условием роста рождаемости коренного населения видится усиление гарантий детям, в том числе гарантий инфраструктурных. Опыт СССР в этой части не так и плох, в нем было много здравого и полезного. Гарантии, прежде всего материальные, в современных условиях должны не ложиться бременем на семью или персонально на отцов при распаде семей. Попытки ужесточить требования к содержанию детей скорее приведет к снижению рождаемости. И тем более к снижению ведет бесконечное повышение размеров алиментов, неустойки по ним и ответственности за их неуплату. В современных реалиях именно государству за счет бюджета придется брать на себя многие функции по обеспечению детей, если они действительно выступают приоритетом его политики, как это установлено в обновленной Конституции РФ (ст. 67.1).

Решение демографических проблем не должно вести к изменению национальной идентичности России. При всей многочисленности населяющих ее народов, для которых она является единственной Родиной, их число не бесконечно. И определенный этнический состав населения характерен для определенных территорий России. Сложившаяся национальная идентичность должна стать объектом государственной защиты не в меньшей степени, чем национальная безопасность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев Г. В. Незаконная миграция как критерий уровня взаимодействия правоохранительных органов // Право и безопасность. — 2007. — № 1–2.
2. Бжезинский З. Б. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. — М. : Международные отношения, 1999. — 256 с.
3. Бурда М. А. Риски нелегальной миграции как угроза национальной безопасности России // PolitBook. — 2015. — № 1. — С. 83–92.
4. Военкова Е. А. Деятельность управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области по контролю миграционной ситуации // Международный научно-исследовательский журнал. — 2017. — № 5 (59). — Ч. 1. — С. 53–54.
5. Воротов Д. А., Тулacheв Д. С. Процедура депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы // Вестник Владимирского юридического института. — 2018. — № 1 (46). — С. 13–17.
6. Дзьоник Д. В. Нормативно-правовая база и иммиграционный контроль в Российской Федерации // Правовое поле современной экономики. — 2016. — № 3. — С. 107–121.
7. Киселева К. Л. Проблемные вопросы миграционной ситуации в Российской Федерации на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России : сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции. — Йошкар-Ола, 2016. — С. 143–146.

8. Косарева В. В. Механизм правового регулирования в сфере миграционных отношений (теоретико-правовой аспект) // Ленинградский юридический журнал. — 2016. — № 4 (46). — С. 74–83.
9. Костюков А. А., Анохина Н. Е. О некоторых проблемах интегрирования мигрантов в правовое и культурное пространство Западной Сибири // Вестник Сибирского государственного индустриального университета. — 2016. — № 4 (18). — С. 58–61.
10. Ляхов Е. Г., Ляхов Д. Е., Алимов А. А. Актуализация нормативно-правового определения угроз безопасности государства и мирового сообщества // Публичное и частное право. — 2013. — № 1 (17). — С. 209–229.
11. Морозов Ю. В. Правовой режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: проблемы правоприменения // Академический юридический журнал. — 2017. — № 4 (70). — С. 30–38.
12. Паршукова А. П. О некоторых проблемах реализации административного выдворения иностранных граждан и апатридов // Правопорядок: история, теория, практика. — 2016. — № 2 (9). — С. 4–6.
13. Понежнин М. Ю., Понежина Л. Ю. Некоторые вопросы удаления с территории Российской Федерации иностранных граждан // Юрист-Правоведъ. — 2017. — № 4 (83). — С. 132–136.
14. Севрюгин М. А. Основные проблемы противодействия нелегальной миграции в России // Административное право и процесс. — 2014. — № 6. — С. 75–77.
15. Смирнова В. А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ // Миграционное право. — 2009. — № 1. — С. 92–98.
16. Степаненко Р. Ф. Общетеоретические проблемы правовой этнополитики: анализ российского законодательства // Мониторинг правоприменения. — 2016. — № 3 (20). — С. 15–22.
17. Тихонов Д. В. Нежелательность пребывания как основание для применения принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: практика применения в системе органов внутренних дел // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. — 2016. — № 1 (37). — С. 109–117.
18. Юнусов А. А., Алимов А. А., Титова М. Н. Противодействие нелегальной миграции: пути совершенствования международной и национальной организационно-правовой основы // Современное право. — 2018. — № 12. — С. 120–127.
19. Park W. Introduction: Rethinking European Security // Rethinking Security in Post-Cold War Europe / W. Park, G. W. Rees (eds.). — L.; N. Y., 1998. — 192 p.

REFERENCES

1. Andreev GV. Illegal migration as a criterion for the level of interaction among law enforcement agencies. *Pravo i bezopasnost*. 2007;1-2. (In Russ.).
2. Bzhezinski ZB. The Great Chessboard: The Dominance of America and Its Geostrategic Imperatives. Moscow; Mezhdunarodnye otnosheniya Publ.; 1999. (In Russ.).
3. Burda MA. The Risks of Illegal Immigration as a Threat to National Security in Russia. *Polit-Book*. 2015;1:83-92. (In Russ.).
4. Voenkova EA. Activities of directorate for migration affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Nizhny Novgorod region to control the migration situation. *Meždunarodnyj naučno-issledovatel'skij žurnal [International Research Journal]*. 2017;5(59):53-54. (In Russ.).
5. Vorotov DA, Tulkachev DS. Deportation procedure of foreign citizens and persons without citizenship to be released from places of deprivation of freedom. *Vestnik of Vladimir Law Institute*. 2018;1(46):13-17. (In Russ.).
6. Dzyonik DV. Legal framework and immigration control in the Russian Federation. *Legal framework of modern economics*. 2016;3:107-121. (In Russ.).
7. Kiseleva KL. The Issues of the Migration Situation in the Russian Federation at the Present Stage. Current Problems of Jurisprudence in Contemporary Russia: Collection of Articles

- Based on the Proceedings of the 6th All-Russian Scientific and Practical Conference. Yoshkar-Ola; 2016. (In Russ.).
8. Kosareva VV. The Mechanism of Legal Regulation in the Sphere of Migration Relations (Theoretical and Legal Aspects). *Leningradskiy Law Journal*. 2016;4(46):74-83. (In Russ.).
 9. Kostyukov AA, Anokhina NE. On Certain Issues of Migrant Integration into the Legal and Cultural Framework of Western Siberia. *Bulletin of the Siberian State Industrial University*. 2016;4(18):58-61. (In Russ.).
 10. Lyakhov EG, Lyakhov DE, Alimov AA. The updating of legal definition of threats to state and world community security. *Public and Private Law*. 2013;1(17):209-229. (In Russ.).
 11. Morozov YuV. Legal Regime of Entry into and Exit from the Russian Federation for Foreign Citizens and Stateless Persons: Issues of Law Enforcement. *Academic Law Journal*. 2017;4(70):30-38. (In Russ.).
 12. Parshukova AP. Some problems of foreign citizens and stateless persons' administrative expulsion realization. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2016;2(9):4-6. (In Russ.).
 13. Ponezhin MYu, Ponezhina LYu. Some questions of deportation of foreign citizens from the territory of the Russian Federation. *Yurist-Pravoved*. 2017;4(83):132-136. (In Russ.).
 14. Sevryugin MA. Basic problems of fighting illegal migration in Russia. *Administrative Law and Procedure*. 2014;6:75-77. (In Russ.).
 15. Smirnova VA. Illegal migration as a threat to the national security of the Russian Federation. *Migration Law*. 2009;1:92-98. (In Russ.).
 16. Stepanenko RF. General theoretical problems of legal ethnopolitics: an analysis of Russian laws. *The Monitoring of Law Enforcement*. 2016;3(20):15-22. (In Russ.).
 17. Tikhonov DV. Undesirability of Residence as a Basis for the Implementation of Coercive Measures against Foreign Nationals and Stateless Persons: Application Practice within the Internal Affairs System. *Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia*. 2016;1(37):109-117. (In Russ.).
 18. Yunusov AA, Alimov AA, Titova MN. Counteraction to illegal migration: ways for improvement of international and national organizational and legal framework. *Sovremennoe pravo*. 2018;12:120-127. (In Russ.).
 19. Park W. Introduction: Rethinking European Security. In: Park W, Rees GW (eds.). *Rethinking Security in Post-Cold War Europe*. New York; 1998.

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.035-048

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ВЕКТОРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рыбакова Ольга Сергеевна,

доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
123242, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
osrybakova@msal.ru

Дородонова Наталия Васильевна,

доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
123242, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
nvdorodonova@msal.ru

© Рыбакова О. С., Дородонова Н. В., 2025

Аннотация. В статье представлен анализ опыта государственного управления в сфере организации и проведения российской демографической политики. Демографическая политика России рассматривается авторами в контексте обеспечения национальной безопасности. Обеспечение задач демографической безопасности современной России состоит в плановом поэтапном увеличении российской нации за счет коренного населения, а не за счет миграционного замещения, что отвечает задачам национальной безопасности. Государственное управление в сфере демографии, выступающее одним из элементов системы управления обществом, предполагает целенаправленную плановую деятельность государственных институтов в лице уполномоченных органов по решению стратегических задач в данном направлении, которое находит выражение в планировании и реализации демографической политики, осуществлении контроля в данной сфере, предполагает скоординированное взаимодействие органов Российской Федерации и ее субъектов. Авторами обозначены проблемы реализации ранее действовавших концептуальных документов, начиная с 1990-х гг., акцентировано внимание на отсутствии механизма контроля за реализацией демографической политики в регионах. Обосновано, что современная модель государственного управления требует организационно-правового обеспечения реализации задач демографической политики, поиска и обоснования оптимальных путей достижения ее нового качества. Государственное управление в сфере демографии должно напрямую коррелировать с задачами обеспечения национальной безопасности по достижению стратегических целей развития России, среди которых воспроизводство и стабилизация численности населения, укрепление общественного здоровья, увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, формирование репродуктивных установок и поведения населения выступают в числе приоритетных.

Ключевые слова: национальная безопасность; государственное управление; демография; демографическая безопасность; демографическая политика; народосбережение; воспроизводство населения; поддержка семьи.

Благодарности. Статья выполнена в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

DEMOGRAPHIC POLICY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA: OBJECTIVES OF STATE GOVERNANCE

Olga S. Rybakova,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

osrybakova@msal.ru

Natalia V. Dorodonova,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

nvdorodonova@msal.ru

Abstract. *The paper provides an analysis of the experience of public administration in organization and implementation of the demographic policy of Russia. The authors examine Russia's demographic policy within the context of ensuring national security. The objectives of demographic security in contemporary Russia consist of a planned, stepwise increase of the Russian nation based on the indigenous population rather than through migratory substitution, aligning with national security imperatives. Public administration in the demographic sphere, as a component of the broader societal governance system, necessitates targeted, systematic actions for the state institutions, authorized bodies, to address strategic objectives in this domain. This is expressed through the planning and execution of demographic policy and the implementation of oversight in this area, which requires coordinated cooperation among the organs of the Russian Federation and its constituent entities. The authors highlight the challenges associated with the implementation of previously existing conceptual documents since the 1990s, emphasizing the absence of a control mechanism for the execution of demographic policy at the regional level. The author argues that a contemporary model of public administration requires organizational and legal frameworks to effectively realize the objectives of demographic policy and to explore and substantiate optimal pathways for achieving its enhanced quality. Public administration in the demographic sphere must directly correlate with national security objectives aimed at achieving Russia's strategic development goals that include the reproduction and stabilization of population rates, enhancement of public health, increase in life expectancy, reduction of mortality rates, and the formation of reproductive attitudes and behaviors.*

Keywords: *national security; public administration; demography; demographic security; demographic policy; population preservation; population reproduction; family support.*

Acknowledgements. *The article is prepared within the framework of «Prioritet-2030» Strategic Academic Leadership Program.*

Изучение роли государства в воздействии на демографическую ситуацию представлено в работах ученых — экономистов, социологов, демографов, историков, юристов¹. Следует отметить неоднозначный подход, который сформировался среди специалистов относительно государственного управления демографическими процессами. Так, например, профессор А. Г. Вишневский² в своих работах обосновывает естественную природу воспроизводства населения и саморегулируемость демографических процессов, вне зависимости о государственного влияния. Другие ученые, чью позицию мы склоны разделить, позиционируя роль государственного управления в демографических процессах, указывают на необходимость рассмотрения вопросов демографии среди базовых направлений внутренней и внешней политики государства³, преследуя задачи достижения демографической стабильности в векторе обеспечения национальной безопасности России⁴.

Государственное управление предполагает деятельность государства (государственных институтов) по осуществлению, предусмотренных на законодательном уровне функций (полномочий) по реализации стратегических задач государства в определенной сфере. Государственное управление в сфере демографии включает в себя два уровня — федеральный и региональный, что предполагает совместное скоординированное взаимодействие всех трех уровней организации публичной власти, включая муниципальный. Государственное управление в сфере демографии, выступая одним из элементов системы управления обществом, ставит целью осуществление плановой деятельности государственных институтов в лице уполномоченных органов по решению стратегических задач в данном направлении — сохранении и приумножении населения страны, укреплении здоровья нации, регулировании

¹ Демографическое развитие России в XX–XXI веках: историческое и геополитическое измерения / С. В. Рязанцев, Л. Л. Рыбаковский // Вестник Российской академии наук. 2021. Т. 91, № 9. С. 810–819 ; *Архангельский В. Н.* Рождаемость в реальных поколениях российских женщин: тенденции и региональные различия // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12, № 2. С. 59–69 ; Демографическое самочувствие регионов России: Национальный демографический доклад — 2023 / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, А. Р. Абдульязнов [и др.]. Вологда : Вологодский научный центр, 2024. и др.

² Демографическая история и демографическая теория : курс лекций / А. Г. Вишневский ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019 ; *Вишневский А. Г.* Процессы самоорганизации в демографической системе // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1985. 1986. М. : Наука: 233–245; *Вишневский А. Г.* Демографический переход и проблема демографического саморегулирования. Ответ А. Б. Синельникову // Социологический журнал. 2019. Т. 25. № 4. С. 93–104.

³ *Андрюшина Е. В., Панова Е. А.* Государственная политика по стимулированию рождаемости и поддержки семей с детьми: практика современной России // Власть. 2019. Т. 27. № 5. С. 105–111 ; *Калмыков В. В., Калмыкова И. Ю.* Государственное регулирование демографических процессов как основа устойчивого развития территории: некоторые теоретические и практические аспекты // Ученые записки. 2018. № 3 (27). С. 36–41 ; *Маркова В. В.* Демографическая политика в современной России: институциональные и социальные направления совершенствования // Вестник НГУЭУ. 2012. № 3. С. 276–281 ; *Шабунова А. А., Ростовская Т. К.* Демографическая политика в современной России: взгляд населения и экспертная оценка // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 12. С. 1145–1156.

⁴ Демографическое благополучие России. Национальный демографический доклад / С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская, В. Н. Архангельский [и др.]. М. : Перспектива, 2022 ; *Мохов А. А.* Демографическая безопасность и ее правовое обеспечение // Юрист. 2023. № 6. С. 62–67 ; *Кондратенко А. И.* Демографическая безопасность как условие защиты национальных интересов современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 5. С. 73–78 ; *Боков А. Н.* Демографические вызовы национальной безопасности современной России // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 6-2. С. 391.

потоками внутренней и внешней миграции, что в конечном итоге направлено на улучшение демографической ситуации. Обозначенные задачи государственного управления в сфере демографии детерминируют субъектный состав, полномочия и компетенции уполномоченных органов, формы и методы их реализации.

Следует отметить, что на уровне государственного управления демографический блок задач ставится в программно-целевых документах стратегического планирования сравнительно недавно, начиная с 2000-х гг., несмотря на то, специалисты отмечали снижение демографических показателей начиная с 1990-х гг. (с распадом СССР), ввиду экономического кризиса данного периода, и, как следствие, низким уровнем жизни населения. Впервые на демографические проблемы Президент России В. В. Путин акцентировал внимание Федерального Собрания Российской Федерации на вопросах демографии, отметив что «нас, граждан России, из года в год становится всё меньше и меньше... численность населения страны в среднем ежегодно уменьшается на 750 тысяч человек <...> если тенденция сохранится, выживаемость нации окажется под угрозой»⁵. В каждом последующем послании сохраняется блок, отражающий задачи сбережения народа и воспроизводства населения, повышения качества жизни российских граждан, что находит отражение в программно-целевых документах государственного управления.

Разработанная в 2001 г. в целях обеспечения национальной безопасности первая Концепция демографической политики до 2015 года закрепила три векторных направления реализации: первое — укрепление здоровья населения и увеличение ожидаемой продолжительности жизни; второе — стимулирование рождаемости и укрепление семьи; третье — регулирование миграции и расселения населения, что нашло отражение в целях реализации документа⁶. Следует отметить, что задачи не были решены в полном объеме, что констатировала последующая Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, принятая в 2007 г.

Концепция 2007 г. по-прежнему ставила цели стабилизации численности населения за счет тех же показателей. Среди основных задач реализации документа были обозначены — «сокращение уровня смертности и увеличение продолжительности активной жизни; создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни; повышение уровня рождаемости за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей; укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений; привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции»⁷. Очевидно, что по своим целям документ большей частью воспроизводит положения предыдущей Концепции, задачи, по-прежнему сведены к трем ранее обозначенным направлениям — увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, что отражало комплексность решаемых в сфере демографической безопасности задач.

Вместе с тем практика реализации стратегических документов не отвечала потребностям времени. Согласимся с коллегами⁸, что механизм государственного

⁵ Послание Президента РФ от 08.07.2000 «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22401> (дата обращения: 01.06.2025).

⁶ Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 24.09.2001 № 1270-р // Российская газета. № 202. 17.10.2001 (документ утратил силу).

⁷ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009 (документ утратил силу).

⁸ Демографическое развитие России в контексте национальной безопасности / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, Е. Н. Васильева, О. Н. Калачикова ; отв. ред. Т. К. Ростовская. М. : Проспект, 2022. С. 39–42.

управления в сфере демографии в обозначенный период требовал пересмотра и совершенствования. Так, одним из недостатков обеих концепций (2001, 2007 гг.) следует назвать отсутствие комплексной стратегии по их реализации. Как любой концептуальный документ любая концепция по своему содержанию не является программно-целевым документом планирования. Обе концепции по структуре и содержанию отражали совокупность взглядов на демографическую ситуацию в стране, цели и задачи демографической политики, а также возможные перспективы их дальнейшего решения. Как следует из содержания обозначенных концепций, оба документа принимались «в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны», в связи с чем Правительству РФ поручалось утверждение плана мероприятий по ее реализации на ближайшие годы (с последующей пролонгацией). Еще один существенный недостаток исследуемых концепций состоит в отсутствии перечня субъектов, ответственных за их реализацию, который отсутствует в самих концепциях, перечень соответствующих министерств и ведомств содержится в планах, по реализации концепций, утверждаемых Правительством РФ. Важным также, полагаем, обратить внимание на то, что отсутствуют официальные отчеты о реализации обозначенных концептуальных документов. Представления о состоянии народонаселения в стране формируются на основе данных государственной статистики.

Модель государственного управления в 2000-х гг. в сфере демографии была выражена следующими направлениями: 1) принятие социальных мер поддержки семей (семей с детьми); 2) разработка мер системы здравоохранения, направленных на повышение и мотивацию рождаемости, предполагающие расширение перечня услуг здравоохранения (программы планирования и сопровождения беременности, психологическая помощь беременным женщинам в организациях здравоохранения, внедрение инновационных форм лечения бесплодия, в том числе ЭКО и программ подготовки неонатологов и др.)⁹; 3) реализация программ здоровьесбережения в отношении лиц старшего поколения, направленные на сохранение физической активности и повышение качества жизни; 4) регулирование миграционных потоков.

Данные Росстата позволяют говорить об увеличении рождаемости в период с 2006–2012 гг., что привело к естественному приросту населения к 2013 г., суммарный коэффициент рождаемости вырос до 1,71 (для поддержания уровня воспроизводства населения необходимое значение > 2,0). Однако начиная с 2016 г. численность населения постепенно снижается (с 146,5 млн чел. в 2016 г. до 146,1 млн чел. в 2024 г.), суммарный коэффициент рождаемости равен 1,5 в 2019–2021 гг., 1,4 в 2022–2024 гг., что позволяет говорить о затяжном демографическом кризисе в настоящее время.

⁹ Подр.: Алтынник Н. А., Комарова В. В., Бородина М. А. Межотраслевые задачи в содержании концепции правового регулирования предимплантационного генетического тестирования (ПГТ) в Российской Федерации // Проблемы права. 2022. № 1 (84). С. 152–162 ; определение правовой природы договора суррогатного материнства и его отраслевой принадлежности в рамках вспомогательных репродуктивных технологий / Р. Е. Петрова, Е. В. Бегичева, В. В. Ревина [и др.] // Профилактическая медицина. 2022. Т. 25. № 5. С. 7–13 ; Современное состояние развития телемедицины в России: правовое и законодательное регулирование / Р. Е. Петрова, Н. А. Шеяфетдинова, А. А. Соловьев [и др.] // Профилактическая медицина. 2019. Т. 22. № 2. С. 5–9 ; Шалберкина М. Н. Об отдельных вопросах применения цифровых инноваций в области медицины // Актуальные проблемы юриспруденции в условиях цифровизации общества : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Симферополь, 11 ноября 2021 г. Симферополь : Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, 2021. С. 371–375.

По прогнозам Росстата сокращение численности населения будет продолжаться до 143,3 млн чел. к 2030 г., 140,9 млн чел. — к 2036 г.¹⁰

Преодоление демографических угроз требует эффективной системы управленческих решений. Сегодня перед государством и обществом стоят задачи по созданию благоприятных условий сохранения и развития человеческого капитала, формирования общественного сознания ответственного родительства и репродуктивных установок среди молодежи, на что обращается внимание учеными¹¹. Повышение демографических показателей необходимо рассматривать в системе обеспечения демографической безопасности государства, которая, в свою очередь, встроена в национальную безопасность России. По мнению Л. Л. Рыбаковского, демографическая безопасность представляет собой такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения людскими ресурсами геополитических интересов государства¹². По мнению Н. В. Галицкой, демографическая безопасность есть «состояние защищенности населения от вымирания, обеспечение государством прироста граждан страны (за счет создания условий для постоянного воспроизводства и миграции)»¹³. Разделяя в целом позицию ученых, акцентируем внимание на том, что целью обеспечения демографической безопасности современной России видится прежде всего плановый поэтапный процесс увеличения российской нации за счет коренного населения, а не за счет миграционного замещения, что отвечает задачам национальной безопасности. Демографическая безопасность наряду с другими видами безопасности представляет собой важное направление реализации задач обеспечения национальной безопасности по сохранению российской нации.

Именно такие цели в сфере государственного управления ставятся Президентом России в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁴, где задача сбережения народа России и развитие человеческого потенциала названа первой (!) в перечне задач обеспечения национальной безопасности, а также в Указе О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года¹⁵. Показательным, на наш взгляд, является закрепление Указом Президента РФ¹⁶ дополнительного показателя в оценке эффективности

¹⁰ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Население. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/4-0.htm (дата обращения: 01.06.2025).

¹¹ Архангельский В. Н., Елизаров В. В. Демографические прогнозы в современной России: Анализ результатов и выбор гипотез // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2016. Т. 14. С. 524–545; Ростовская Т. К., Золотарева О. А. Оценка значимости мер демографической политики в области рождаемости: мнения мужчин и женщин России (по результатам социологического исследования) // Гендерная политика в России и в мире: экономика, управление, общество : материалы Всероссийской научной конференции, Иваново, 25 июня 2021 г. Иваново : Ивановский государственный университет, 2021. С. 186–192; Шабунова А. А., Ростовская Т. К. О необходимости разработки модели оптимальных условий для формирования и реализации демографических установок // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 4. С. 38–57.

¹² Рыбаковский Л. Л. Демографическая безопасность: популяционные и геополитические аспекты / РАН. Ин-т соц.-полит. исследов. М. : Экон-Информ, 2003.

¹³ Галицкая Н. В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 20–23.

¹⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

¹⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

¹⁶ Указ Президента РФ от 28.11.2024 № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. V). Ст. 7576.

деятельности глав субъектов Российской Федерации — суммарный коэффициент рождаемости в регионе, что напрямую отражает работу регионов по формированию благоприятного репродуктивного климата.

Напомним, что задачи повышения демографических показателей традиционно сохраняются в блоке задач обеспечения национальной безопасности начиная с первой Концепции национальной безопасности России 1997 г., где отмечалось «резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения»¹⁷. Следующая Концепция национальной безопасности Российской Федерации 2000 г. также содержала указание на «деформацию демографического и социального состава российского общества, резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, как последствий глубокого социального кризиса»¹⁸.

Важностью решения демографических задач в системе обеспечения национальной безопасности обусловлено создание при Президенте России совещательного органа по вопросам демографии, целью которого является «совершенствование государственной демографической и семейной политики, обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при ее реализации»¹⁹.

Данный подход находит отражение в принятой новой Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года²⁰ (далее — Стратегия СДП — 2025), которая по своим задачам преемственна по отношению к ранее действовавшим концепциям семейной политики, а также Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года²¹. Вместе с тем новая Стратегия СДП — 2025 концептуально отличается по содержанию от ранее действовавших концепций, прежде всего ввиду отсутствия направления, связанного с управлением миграционными процессами. Данный подход, полагаем, вполне обоснован и направлен на достижение основных показателей в сфере демографии без иностранного влияния.

Основной целью Стратегии СДП — 2025 выступает сохранение и приумножение населения страны за счет повышения рождаемости, укрепления здоровья граждан, а также развития и расширения мер поддержки семей с детьми, формирование национальной идеи ответственного родительства. Обращает на себя внимание идеологическая составляющая новой Стратегии СДП — 2025, предполагающая «проведение образовательных и информационно-просветительских программ, информационных кампаний, направленных на укрепление института семьи, формирование ответственного родительства, создание репродуктивных установок населения на

¹⁷ Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 247. 26.12.1997 (документ утратил силу).

¹⁸ Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. № 11. 18.01.2000 (документ утратил силу).

¹⁹ Указ Президента РФ от 21.02.2025 № 99 «Об утверждении Положения о Совете при Президенте РФ по реализации государственной демографической и семейной политики и его состава» // СЗ РФ. 2025. № 8. Ст. 752.

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 15.03.2025 № 615-р «Об утверждении Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 13. Ст. 1505.

²¹ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (документ утратил силу) // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

рождение детей и многодетность, популяризацию образа благополучной семьи с детьми» (Разд. III). Большой блок задач связан с профилактическими мерами в сфере охраны здоровья населения, укрепления репродуктивного здоровья, путем расширения перечня услуг здравоохранения, модернизации перинатальных центров, внедрения инновационных методик и скрининговых программ и др. Полагаем, что обозначенные задачи имеют весьма высокую вероятность реализации, особенно в условиях развития и повышения доступности медицинских критических технологий в сфере репродукции.

Государственное управление в сфере демографии является многогранной задачей, требующей интегрированного подхода и взаимодействия различных уровней власти, государственных институтов, институтов гражданского общества. Современная модель государственного управления требует организационно-правового обеспечения реализации задач демографической политики, поиск и обоснование оптимальных путей достижения ее нового качества. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть организацию государственного управления в сфере демографии в институциональном аспекте.

Реализация демографической политики в целом, в том числе Стратегии СДП — 2025, отнесена к ведению Правительства РФ. Вместе с тем следует обратить внимание, что в соответствии с конституционно установленными полномочиями Правительства РФ обеспечение демографической политики не отнесено к полномочиям Правительства РФ. Данный пробел не был восполнен в 2020 г., когда в ходе конституционной реформы существенно обновились нормы российской Конституции, направленные на реализацию социального статуса государства и обеспечения суверенитета Российского государства. Полагаем, было бы логичным, как с позиции содержания возложенных правительственных полномочий, так исходя их требований юридического оформления конституционных положений, закрепить в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ среди полномочий Правительства РФ, наряду с обеспечением единой финансовой, денежной, кредитной политики (п. «б»), и социально ориентированной государственной политики в области «культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей <...>» (п. «в»), полномочия по обеспечению демографической политики, как отдельного направления. Данный подход обоснован тем, что по своим принципам, содержанию, методам и гарантиям реализации демографическая политика не совпадает в полном объеме с социальным и иными направлениями реализации государственной политики. Полагаем, что сложившаяся демографическая ситуация заслуживает выделения демографической политики в отдельное направление работы Правительства РФ (органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а не рассредоточение ее по иным видам деятельности.

Институциональное закрепление полномочий в сфере демографической политики остается актуальным не только для Российской Федерации, но и для многих зарубежных государств. Следуя рекомендациям различных всемирных и международных конференций по народонаселению (Бухарест (1974 г.), Мехико (1984 г.), Каир (1994 г.) и др., многие страны создали специальные организации для решения проблем народонаселения. В определенных случаях ими являются национальные советы или комиссии (комитеты) по народонаселению, которые функционируют как независимые или могут быть прикреплены к определенному министерству. В последнее время в мире также наблюдается стремительный рост числа неправительственных организаций, занимающихся демографическими вопросами.

Вопрос о необходимости специализированного регулирования демографических процессов приобретает особую значимость в условиях глобальных вызовов, таких как депопуляция, старение населения и миграционные кризисы. При этом ключевой проблемой остается отсутствие единого координирующего органа, способного интегрировать усилия различных ведомств. Несмотря на то что достаточно широкий спектр национальных правительственных органов и учреждений занимается

демографической политикой в целом и вопросами народосбережения в частности, в большинстве зарубежных государств нет четкой институциональной системы, в полномочия которой входили бы вопросы разработки, реализации и мониторинга демографической политики, при необходимости эти полномочия возлагаются на министерство труда, здравоохранения и социального обеспечения или министерство внутренних дел.

Данная проблема находит различное институциональное решение в разных государствах. Так, в Республике Казахстан отсутствует уполномоченный орган, который реализует и контролирует демографическую политику, или комплексно рассматривает демографическую ситуацию в государстве. Подведомственный Министерству культуры и информации Республики Казахстан Комитет по делам молодежи и семьи наделен полномочиями по реализации государственной семейной политики, в том числе по развитию системы социальных проектов по «формированию социокультурного кода нации, духовных и нравственных ценностей общества»²². В полномочия Комитета также входит обеспечение взаимодействия с Национальной комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан, являющейся консультативно-совещательным органом, в задачи которого входит: анализ вопросов семейно-демографической ситуации и выработка предложений и рекомендаций государственным органам по основным направлениям гендерной и семейно-демографической политики; участие в разработке концепций, государственных и отраслевых (секторальных) программ по вопросам женщин, семьи и демографии; выработка предложений по реализации международных инициатив, участие в конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам положения женщин, семьи и демографии²³.

Определенный интерес представляет опыт Республики Беларусь, где принят специальный закон О демографической безопасности²⁴, согласно которому государственное управление в сфере демографической безопасности представляет собой системную деятельность уполномоченных субъектов. Законодательно закреплены цели, задачи, принципы реализации демографической политики государства, субъектный состав (полномочия, компетенции, ответственность), порядок их деятельности и осуществления контроля в данной сфере.

Кардинально отличается подход Республики Хорватия, где в 2024 г. создано Министерство демографии и иммиграции²⁵, выполняющее задачи, связанные с мониторингом и анализом демографических процессов, в частности изменений численности населения, миграций и структуры населения; предлагает меры, направленные на повышение рождаемости, выравнивание возрастной структуры населения; предлагает меры, поощряющие людей оставаться в Хорватии, меры по поддержке родительства; надзор и контроль за исполнением положений о детских пособиях, отпусках и льготах по беременности и родам, по уходу за ребенком, о материальной помощи новорожденному; координирует деятельность государственных и иных

²² Официальный сайт Комитета по делам молодежи и семьи является ведомством Министерства культуры и информации Республики Казахстан. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about?lang=ru> (дата обращения: 01.06.2025).

²³ Официальный сайт Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан. URL: <https://ultcom.kz/about-consortium> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁴ Закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь». Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, от 18.01.2002, № 7, 2/829. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=H10200080> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁵ Закон о внесении изменений в Закон об организации и сфере деятельности органов государственного управления (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave). Narodne Novine. 57/2024 (16.05.2024). URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_05_57_982.html (дата обращения: 01.06.2025).

органов по реализации мероприятий демографического развития и политики в области народонаселения; вносит предложения Правительству Республики Хорватия об изменении законов и других нормативных актов в области демографической политики; выполняет задачи, направленные на повышение осведомленности и просвещение граждан о важности демографических проблем и возрождения населения; оказывает поддержку органам местного и регионального (регионального) самоуправления и организациям гражданского общества в разработке собственных программ, направленных на демографическое развитие²⁶.

Сходный подход демонстрируется в Республике Польша, где в составе Министерства семьи, труда и социальной политики включен Департамент демографии²⁷, в задачи которого входит: подготовка программ, стратегий в области демографии; реализация положений, содержащихся в правовых актах, регулирующих сферу демографии в рамках полномочий министра; продвижение и распространение культуры, ориентированной на семью; инициирование и обсуждение мероприятий, направленных на популяризацию передовых методов, влияющих на развитие семьи и рождаемость, в частности связанных с совмещением родительских обязанностей и работы; координация и мониторинг задач в области организации ухода за детьми в семейных и государственных формах патронатного воспитания, а также задач в области организации и функционирования центров усыновления. Особый интерес представляет опыт Непала, в котором именно Министерство здравоохранения и народонаселения отвечает за разработку общей политики, планирование, организацию и координацию работы как сектора здравоохранения, так и сектора народосбережения на национальном, провинциальном, районном и местном уровнях (планирование семьи, охрана здоровья матери и ребенка, демографическая политика (исследования и разработки в области народонаселения, опросы, тренинги и национальные/международные семинары и конференции, миграционная политика))²⁸. Таким образом, обзор национальных практик демонстрирует, что в странах с развитыми системами социального управления демографическая политика часто фрагментирована между профильными министерствами (ведомствами), что подтверждает теорию о необходимости системного подхода к институциональному оформлению демографического регулирования.

В России согласно действующему порядку правового регулирования федеральным органом исполнительной власти в сфере демографии является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России), в лице Департамента демографической и семейной политики, который «обеспечивает деятельность министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты семьи, женщин и детей, политики доходов и уровня жизни населения»²⁹. Наряду с вопросами демографии к ведению Департамента отнесены

²⁶ Официальный сайт Министерства демографии и иммиграции Республики Хорватия (Ministarstvo demografije i useljništva). URL: <https://mdu.gov.hr/> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁷ Официальный сайт Департамента демографии Министерства семьи, труда и социальной политики (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Demografii). URL: <https://www.gov.pl/web/family/departament-of-demographic-policy> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁸ Официальный сайт Министерства здравоохранения и народонаселения Федеративной Демократической Республики Непал. URL: <https://mohp.gov.np/np> (дата обращения: 01.06.2025).

²⁹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 (ред. от 28.03.2025) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации», Положение о Департаменте демографической и семейной политики Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. приказом Минтруда России от 08.09.2020 № 583 // Доступ через СПС «КонсультантПлюс».

задачи реализации социально политики (социальной защиты семьи, женщин и детей, повышения качества жизни граждан старшего поколения и др.).

В целом не разделяя позицию коллег относительно необходимости создания отдельного министерства по вопросам демографии, что, полагаем, является избыточным, считаем целесообразным введение нормативного требования к формированию и заслушиванию ежегодного доклада Правительства РФ по реализации государственной политики в сфере демографии (аналогично Докладу Правительства РФ по реализации государственной политики в сфере образования). Ранее в настоящей публикации мы отмечали, что представления о демографической ситуации формируется на основе данных Росстата, иного отчетного документа Правительством РФ не формируется. Официальная информация содержится также в ежегодных докладах «Демография <...>», формируемых Общественной палатой Российской Федерации в порядке проведения общественного контроля, где представлены возможные сценарии демографического развития России, сформулированы предложения по повышению эффективности работы государственных институтов в сфере демографии.

Обозначенный нами подход отвечает требованиям системности и контролируемости государственного управления в сфере демографии, что напрямую коррелирует задачам обеспечения национальной безопасности по достижению стратегических целей развития России, где народосбережение, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан выступают в числе приоритетных, что предполагает организацию деятельности государственных институтов по реализации задач, обозначенных стратегическими программно-целевыми документами, реализуемых государственными органами, муниципальными органами, общественными институтами, предполагающую планирование, координацию и контроль за выполнением целей демографической политики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алтынник Н. А., Комарова В. В., Бородина М. А. Межотраслевые задачи в содержании концепции правового регулирования предимплантационного генетического тестирования (ПГТ) в Российской Федерации // Проблемы права. — 2022. — № 1 (84). — С. 152–162.
2. Андрушина Е. В., Панова Е. А. Государственная политика по стимулированию рождаемости и поддержки семей с детьми: практика современной России // Власть. — 2019. — Т. 27. — № 5. — С. 105–111.
3. Архангельский В. Н. Рождаемость в реальных поколениях российских женщин: тенденции и региональные различия // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — Т. 12. — № 2. — С. 59–69.
4. Архангельский В. Н., Елизаров В. В. Демографические прогнозы в современной России: анализ результатов и выбор гипотез // Научные труды : Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. — 2016. — Т. 14. — С. 524–545.
5. Боков А. Н. Демографические вызовы национальной безопасности современной России // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. — 2014. — № 6-2. — С. 390–393.
6. Вишневский А. Г. Демографический переход и проблема демографического саморегулирования. Ответ А. Б. Синельникову // Социологический журнал. — 2019. — Т. 25. — № 4. — С. 93–104.
7. Вишневский А. Г. Процессы самоорганизации в демографической системе // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1985. — М. : Наука, 1986. — С. 233–245.
8. Галицкая Н. В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. — 2020. — № 3. — С. 20–23.

9. Демографическая история и демографическая теория : курс лекций / А. Г. Вишневский ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 368 с.
10. Демографическое благополучие России. Национальный демографический доклад / С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская, В. Н. Архангельский [и др.]. — М. : Перспектива, 2022. — 108 с.
11. Демографическое развитие России в контексте национальной безопасности / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, Е. Н. Васильева, О. Н. Калачикова ; отв. ред. Т. К. Ростовская. — М. : Проспект, 2022. — 264 с.
12. Демографическое самочувствие регионов России. Национальный демографический доклад — 2023 / Т. К. Ростовская, А. А. Шабунова, А. Р. Абдульязнов [и др.]. — Вологда : Вологодский научный центр, 2024. — 336 с.
13. Калмыков В. В., Калмыкова И. Ю. Государственное регулирование демографических процессов как основа устойчивого развития территории: некоторые теоретические и практические аспекты // Ученые записки. — 2018. — № 3 (27). — С. 36–41.
14. Кондратенко А. И. Демографическая безопасность как условие защиты национальных интересов современной России // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — № 5. — С. 73–78.
15. Маркова В. В. Демографическая политика в современной России: институциональные и социальные направления совершенствования // Вестник НГУЭУ. — 2012. — № 3. — С. 276–281.
16. Мохов А. А. Демографическая безопасность и ее правовое обеспечение // Юрист. — 2023. — № 6. — С. 62–67.
17. Определение правовой природы договора суррогатного материнства и его отраслевой принадлежности в рамках вспомогательных репродуктивных технологий / Р. Е. Петрова, Е. В. Бегичева, В. В. Ревина [и др.] // Профилактическая медицина. — 2022. — Т. 25. — № 5. — С. 7–13.
18. Ростовская Т. К., Золотарева О. А. Оценка значимости мер демографической политики в области рождаемости: мнения мужчин и женщин России (по результатам социологического исследования) // Гендерная политика в России и в мире: экономика, управление, общество : материалы Всероссийской научной конференции, Иваново, 25 июня 2021 г. — Иваново : Ивановский государственный университет, 2021. — С. 186–192.
19. Рыбаковский Л. Л. Демографическая безопасность: популяционные и геополитические аспекты / РАН. Ин-т соц.-полит. исследов. — М. : Экон-Информ, 2003. — 55 с.
20. Рязанцев С. В., Рыбаковский Л. Л. Демографическое развитие России в XX–XXI веках: историческое и геополитическое измерения // Вестник Российской академии наук. — 2021. — Т. 91. — № 9. — С. 810–819.
21. Современное состояние развития телемедицины в России: правовое и законодательное регулирование / Р. Е. Петрова, Н. А. Шеяфетдинова, А. А. Соловьев [и др.] // Профилактическая медицина. — 2019. — Т. 22. — № 2. — С. 5–9.
22. Шабунова А. А., Ростовская Т. К. Демографическая политика в современной России: взгляд населения и экспертная оценка // Вестник Российской академии наук. — 2022. — Т. 92. — № 12. — С. 1145–1156.
23. Шабунова А. А., Ростовская Т. К. О необходимости разработки модели оптимальных условий для формирования и реализации демографических установок // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2020. — Т. 13. — № 4. — С. 38–57.
24. Шалберкина М. Н. Об отдельных вопросах применения цифровых инноваций в области медицины // Актуальные проблемы юриспруденции в условиях цифровизации общества : материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов, Симферополь, 11 ноября 2021 г. — Симферополь : Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, 2021. — С. 371–375.

REFERENCES

1. Altynnick NA, Komarova VV, Borodina MA. Intersectoral Issues in the Content of the Legal Regulation Concept of Preimplantation Genetic Testing (PGT) in the Russian Federation. *Problemy prava [Issues of Law]*. 2022;1(84):152-162. (In Russ.).
2. Andryushina EV, Panova EA. Government policy on fertility stimulation and support of families with children: the practice of modern Russia. *Vlast'*. 2019;27(5):105-111. (In Russ.).
3. Arkhangel'sky VN. Fertility in real generations of Russian women: trends and regional differences. *Economics, taxes & law*. 2019;12(2):59-69. (In Russ.).
4. Arkhangel'sky VN, Elizarov VV. Demographic projections in contemporary Russia: analysis of results and selection of hypotheses. *Scientific Proceedings: Institute of Economic Forecasting RAS*. 2016;14:524-545. (In Russ.).
5. Bokov AN. Demographic calls of national security in modern Russia. *Ekonomika, Statistika i Informatika. Vestnik UMO*. 2014;6-2:390-393. (In Russ.).
6. Vishnevskiy AG. Demographic transition and the problem of demographic self-regulation. answer to A.B. Sinelnikov. *Sotsiologicheskii zhurnal*. 2019;25(4):93-104. (In Russ.).
7. Vishnevskiy AG. Processes of Self-Organization in Demographic Systems. *Systems Research. Methodological Problems. Yearbook 1985*. Moscow: Nauka Publ.; 1986. (In Russ.).
8. Galitskaya NV. State regulation of demographic security in Russia. *Administrative Law and Procedure*. 2020;3:20-23. (In Russ.).
9. Vishnevskiy AG. Demographic History and Demographic Theory: A Course of Lectures. National Research University Higher School of Economics. Moscow: Higher School of Economics Publ. 2019. (In Russ.).
10. Ryazantsev SV, Rostovskaya TK, Arkhangel'sky VN, et al. Demographic Well-Being in Russia: National Demographic Report. Moscow: Perspektiva Publ.; 2022. (In Russ.).
11. Rostovskaya TK (ed.), Shabunova AA, Vasilieva EN, Kalachikova ON. Demographic Development of Russia in the Context of National Security. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).
12. Rostovskaya TK, Shabunova AA, Abdulzyanov AR, et al. Demographic Well-Being of Regions in Russia: National Demographic Report. Vologda: Vologda Research Center Publ.; 2024. (In Russ.).
13. Kalmykov VV, Kalmykova IYu. State Regulation of Demographic Processes as a Foundation for Sustainable Territorial Development: Some Theoretical and Practical Aspects. *Uchenye zapiski*. 2018;3(27):36-41. (In Russ.).
14. Kondratenko AI. Demographic Security as a Condition for Safeguarding the National Interests of Contemporary Russia. *Central Russian Journal of Social Sciences*. 2015;5:73-78. (In Russ.).
15. Markova VV. Demographic policy in modern Russia: Institutional and social ways of development. *Vestnik NSUEM*. 2012;3:276-281. (In Russ.).
16. Mokhov AA. Demographic Security and Its Legal Framework. *Yurist*. 2023;6:62-67. (In Russ.).
17. Petrova RE, Begicheva EV, Revina VV, et al. Determining the Legal Nature of Surrogate Motherhood Agreements and Their Sectoral Affiliation within the Framework of Assisted Reproductive Technologies. *Russian Journal of Preventive Medicine*. 2022;25(5):7-13. (In Russ.).
18. Rosotovskaya TK, Zolotareva OA. Assessment of the demographic policy measures importance in the field of fertility: Opinions of men and women in Russia (based on a sociological research). *Gender Policy in Russia and Worldwide: Economics, Governance, Society: Proceedings of the All-Russian Scientific Conference*. Ivanovo, 25 June 2021. Ivanovo; Ivanovo State University Publ.; 2021. (In Russ.).
19. Rybakovskiy LL. Demographic Security: Population and Geopolitical Aspects. Institute of Social and Political Research. Moscow: Ekon-Inform Publ.; 2003. (In Russ.).
20. Ryazantsev SV, Rybakovsky LL. Demographic Development of Russia in the 20th and 21st Centuries: Historical and Geopolitical Dimensions. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. 2021;91(9):810-819. (In Russ.).
21. Petrova RE, Shyafetdinova NA, Solovyov AA. Current State of Telemedicine Development in Russia: Legal and Regulatory Framework. *Russian Journal of Preventive Medicine*. 2019;22(2):5-9. (In Russ.).

22. Shabunova AA, Rostovskaya TK. Demographic Policy in Contemporary Russia: Public Perception and Expert Assessment. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*. 2022;92(12):1145-1156. (In Russ.).
23. Shabunova AA, Rostovskaya TK. On the necessity to develop models of optimal conditions for the formation and implementation of demographic attitudes. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2020;13(4):38-57. (In Russ.).
24. Shalberkina MN. On Specific Issues of Applying Digital Innovations in the Field of Medicine. *Current Issues of Jurisprudence in the Context of Society's Digitalization: Proceedings of the 6th All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation of Faculty, Graduate Students, and Undergraduates*, Simferopol, 11 November 2021. Simferopol: V.I. Vernadsky Crimean Federal University Publ.; 2021. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.049-056

ОРИЕНТАЛИЗМ КАК СПОСОБ ОСМЫСЛЕНИЯ ТРАДИЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Чекмарев Эдуард Владимирович,

профессор кафедры государственного и муниципального управления Российского
экономического университета имени Г.В. Плеханова, доктор политических наук,
доцент

115054, Россия, г. Москва, Стремянный пер., д. 36

chekmarev@yandex.ru

© Чекмарев Э. В., 2025

Аннотация. Автор предлагает рассмотреть ориентализм как способ осмысления традиционных ценностей современной России применительно к гуманитарным наукам. Он дает определение ориентализма и показывает его особенности, которые могут быть использованы для обществоведов. Им выявлены методологические подходы, которые могут быть использованы при анализе механизмов формирования мировоззрения и идентичности в рамках современного концептуального подхода, позволяющего рассматривать Россию как государство-цивилизацию. Автором проанализированы особенности японского мировоззрения, влияющего на гармоничное освоение приходящего времени, с учетом реализации традиционных ценностей и механизмов их адаптации к вызовам современности. Показана специфика формирования религиозного мировоззрения японцев на протяжении нескольких столетий. Раскрыты сильные и слабые стороны японского менталитета и проведено сравнение с российской действительностью. Автору удалось, используя ориентализм и японский подход, акцентировать внимание на особенностях наполнения традиционных ценностей и констант России как государства-цивилизации. Предложены интересные рекомендации, позволяющие осмысливать традиционные ценности современной России с учетом ориенталистских приемов и методов и особенностей японской идентичности.

Ключевые слова: ориентализм; Япония; традиционные ценности; государство-цивилизация; цивилизационный подход; мировоззрение и идентичность; перспективы развития России.

ORIENTALISM AS A MEANS OF UNDERSTANDING TRADITIONAL VALUES IN THE STATE POLICY OF CONTEMPORARY RUSSIA

Eduard V. Chekmarev,

Dr. Sci. (Political Studies), Professor, Department of State and Municipal Administration,
Plekhanov Russian University of Economics

Moscow, Russian Federation

chekmarev@yandex.ru

Abstract. The author proposes to examine Orientalism as a means of understanding the traditional values of contemporary Russia in the context of the humanities. The paper provides the definition of Orientalism and examines characteristics that may be useful for social scientists. The author focuses on methodological approaches that can facilitate the analysis of the mechanisms of worldview formation and identity within the framework of a modern conceptual approach, which allows for viewing Russia as a civilization-state. The author analyzes the distinct features of the Japanese worldview, particularly regarding its influence on the harmonious adaptation to the changes ushered in by contemporary times, while considering the implementation of traditional values and the mechanisms for their adaptation to modern challenges. The paper examines the specificity of the formation of the Japanese religious worldview over several centuries, revealing both the strengths and weaknesses of the Japanese mentality, and compares it with the Russian reality. By utilizing Orientalism and the Japanese perspective, the author successfully highlights the nuances inherent in the definition and significance of traditional values and constants within Russia as a State-Civilization. Interesting recommendations are presented that facilitate a deeper understanding of the traditional values of contemporary Russia, taking into account Orientalist techniques and methodologies as well as the unique aspects of Japanese identity.

Keywords: Orientalism; Japan; traditional values; state-civilization; civilizational approach; worldview and identity; prospects for Russia's development.

Современная человеческая цивилизация подошла к важному этапу своего развития — она стоит на пороге нового технологического перехода и коммуникативной революции. Новый технологический уклад и интеграция искусственного интеллекта в повседневную жизнь отдельного человека и виртуализация отношений от межличностных до государственных ставит перед обществом и наиболее активными его институтами, прежде всего государством, новые задачи. Как сохранить накопленный человечеством позитивный опыт и результат решения насущных задач и не утратить при этом созданный баланс между коллективными требованиями и эгоистическими устремлениями индивида? Как сохранить человеку способность творить, созидать и самостоятельно мыслить? Как осмысливать, набирающий всё больше значение сегодня и волнующий многие столетия русскую интеллигенцию вопрос «Зачем»?¹, особенно в условиях направляющей сущности любых психо-лингвистических посылов ИИ. Пока эти вопросы кажутся многим далекими от нас, но, по нашему мнению, уже сейчас очевидно, что все те пертурбации, которые происходили в мире в последнее столетие вели именно к этому. И можно согласиться с Ф. Фукуямой²: действительно либерализм выполнил свою миссию: он расчистил общественные и политические пространства для создания гипериндивидуалиста, готового напрямую выстраивать диалог с искусственным интеллектом. Так же как ее выполнили в свое время коммунистические и социалистические идеи, решающие тактические вопросы определения справедливости или выстраи-

¹ О важности размышлений по вопросу «Зачем?» живем, творим, действуем Толстой Л. Н. Исповедь. М. : Эксмо, 2020.

² Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2010.

вания поколенческих приоритетов, да и вообще любая идеологическая парадигма, которая, по всей видимости, будет уходить из общественного дискурса — человеку напрямую общающегося с «Богом», ИИ не нужны посредники в виде церкви или институтов государства. Так же как не нужны ему и идеологии — политические доктрины, предлагающие и описывающие устройство мира — он сам, вместе с ИИ, будет готов их переформулировать и переосмысливать и конфигурировать их самостоятельно.

Человечество вплотную подошло к ренессансу нового язычества, но уже в планетарном унифицированном масштабе, когда человек не только имеет возможность выстраивать самостоятельный диалог с «Богом», с ИИ, но и сам становится его частичкой или проводником или, быть может, самим Богом — посмотрим, до какой степени это всё может развиваться?! Именно поэтому и, быть может, из-за боязни потерять контроль над траекторией развития индивида и обществ, а также непонятного результата изменений уклада жизни человека мы видим попытки лидеров отдельных государств вернуть традиционные ценности в общественный и политический дискурс. Можно даже с уверенностью отметить ренессанс традиционализма как ответ на вызовы перехода глобализации на новый виток своего развития. Мы оставим за рамками нашего исследования вопрос о возможностях традиционализма по сохранению и развитию человеческого сообщества, это требует глубокого анализа, но ситуативно, в горизонте нескольких десятилетий и нескольких поколений, пока непонятна глубина этих изменений и ее последствия, единственно верным представляется сделать опору в организации общественных отношений на проверенные веками и тысячелетиями семейные ценности, традиционное религиозное миропонимание, стандарты любви, взаимоуважения и милосердия и др.

Обозначенные контуры и тренды новых мировых вызовов и желание отдельных стран и народов сохранить только свое видение развития человечества ставят и перед российским обществом и государством много вопросов, требующих осмысления и выработки четких решений и понятного набора действий. Выбор цивилизационного подхода³, как фундамента идеологического творчества, дает основания для самостоятельной выработки российским обществом алгоритмов человеческого поведения и формулировки моделей организации жизненного пространства. Многие так называемые «партнеры» нашей страны, долгие годы умаляли способность российского общества самостоятельно конструировать модели, стандарты и жизненные принципы и сам уклад жизни. Данный подход можно оценивать как манипулятивный, программирующий, ведь сама способность народов России создавать и поддерживать свою государственность на своей территории в течение тысячи лет и цивилизационное миропонимание не ставится под сомнение.

Особо значимо это определено в новом термине — «государство-цивилизация»⁴. Но предстоит еще большая работа по наполнению конкретикой и содержанием четких и понятных моделей и механизмов самого государства-цивилизации и отработки способов их достижения. Современное гуманитарное научное сообщество активно включается в осмысление этих новелл. В последнее время всё больше публикаций и по праву, философии, политологии, социологии и другим наукам⁵. В поиске координат

³ Мchedлова М. М., Букин О. А. Российская цивилизация: цивилизационный подход в политической теории // Вестник Российского университета дружбы народов. 2023. № 2. С. 445–454.

⁴ Термин введен в правовую систему и общественный дискурс Указом Президента РФ от 31.03.2023 № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Российская газета. 31.03.2023. № 9014.

⁵ См., например: Кропачев Н. М., Архипов В. В. Традиционные духовно-нравственные ценности в контексте цифровой трансформации общества: теоретико-правовые аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2023. Т. 14 : Вып. 2. С. 294–306 ; Пушкарев Е. А., Злыденко Д. С. Политико-правовая трансформация традиционных ценностей современного российского общества // Философия права. 2022. № 3. С. 33–37 ; Вилков А. А. Традиционные ценности в политике и задачи модернизации общества: к

этого творчества, мы считаем важным, обратить внимание на ориентализм, который можно использовать по всем отраслям знания, так как он позволяет учитывать накопленный столетиями государствами Востока опыт интеграции новых достижений человеческой цивилизации при сохранении традиционных ценностей. И в этом исследовании мы попытаемся не просто с неким увлечением смотреть на Восток, рассматривая их культуру и миропонимание, а попробуем осмыслить сквозь призму адаптации методов сохранения традиционных ценностей конкретные идеи, которые мы можем использовать для современной России. Часто исследователи используют наработки Китая и Индии, мы же, считаем важным обратить внимание на Японию как страну, которая преодолела эпоху Эдо⁶, смогла преодолеть архаику своего развития и сохранила при этом традиционные ценности и уникальную идентичность.

Ориентализм, как термин, обозначающий некое увлечение Востоком, или скорее попытка осмыслить Западные ценности через анализ и сопоставление ценностей Востока, пришло в гуманитарную сферу из живописи. Особое внимание термину ученые стали уделять после публикации книги «Ориентализм» Э. Саида в 1978 г.⁷ Создание и включение в бытие ярких образов Востока, позволяло по-новому раскрывать символическое значение Западных смыслов и стандартов организации жизни. Конечно, нельзя говорить о том, что ценности Востока и Запада кардинально различаются, так как человеческое сообщество все равно подвержено единым алгоритмам существования, но всё же создаваемые образы пропитаны иными красками и по-другому реализуется световое и символическое значение. Включая этот образный ряд и символическое его значение в западную систему, мы видим то, как могут работать ценности Запада, преломляясь в лучах Востока, попадая в новый образный ряд, как алгоритмизируется поведение человека и его значение.

В рамках данной статьи, вряд ли есть смысл обсуждать основной вопрос, будоражащий много столетий ученых, политиков и писателей — Россия это страна Запада или Востока?, важно лишь, попытаться обозначить некие модели, направляющие формирование традиционных ценностей Востока, на примере Японии, которые бы позволили совершенствовать создаваемую систему традиционных ценностей современной России. Представляется важным остановиться на некоторых сюжетах, крупных «мазках», определяющих развитие Японского общества, позволяющих увидеть тренды наполнения традиционных ценностей, так нужных сегодня в современной России. Данный анализ основан на общеизвестных фактах о Японии и личных впечатлениях автора, после участия в Конгрессе гражданского процессуального права в ноябре 2019 г. в Японии.

И одним из самых важных вопросов для анализа является то, как японскому обществу удалось сохранить традиционализм в организации общественных отношений и резкое прогрессивное технологическое совершенствование. И основное значение при этом имеет движение организационных моделей общественных отношений с разными временными скоростями на разных уровнях бытия. Общество и семья живет на вековых скоростях, а весь хозяйственный и экономических блок на годовых и меньших периодах. Разное время освоения приходящего времени позволяет сохранять традиционные ценности и сохранять незыблемость устройства японского общества.

Технократическое развитие японского общества и интеграция капитализма не умаляет традиционные ценности, они реализуются в симбиозе, дополняя друг друга. Капитализм и извлечение прибыли из любых моделей поведения, не уничтожил такие ценности, как уважение старших, коллективные начала и жажду доведения мельчайших деталей до совершенствования и др. Наоборот, он позволил отточить их до невиданных высот. Многие исследователи рассматривают технологии как

проблеме совместимости // Межрегиональные Пименовские чтения. 2016. Т. 13. № 13. С. 99–104.

⁶ Карибэ Е. Традиционная японская идентичность (с древних времен до эпохи глобализации) : дис. ... канд. истор. наук. М., 2004. С. 5.

⁷ Саид Э. Ориентализм. М. : Литрес, 2022. С. 15.

основной атрибут западной парадигмы, опирающейся на современном этапе на НБик-технологии⁸. Где, вслед за технологиями, меняются и модели поведения людей, размываются традиционные ценности — пример Японии иллюстрирует обратное. Это важное качество и свойство настройки японской модели, которое важно использовать для российского общества. Не обязательно отказываться и от капитализма, ради отработки, закрепления и сохранения традиционных ценностей, можно найти такие алгоритмы, которые позволили бы, на примере Японии совместить их.

Помимо разных временных скоростей освоения приходящего времени, реализуемых на разных уровнях бытия, где не нужно бояться быстроты в экономике и некоего торможения в общественном блоке, представляется важным создать барьеры, ограничения для интеграции капиталистических формул в семейные отношения, общественные, гуманитарные и т.п. Также необходимо раз и навсегда отказаться от доминирующего в российском общественном дискурсе формационного подхода, который ставит материализм и экономику на первое, фундаментальное место. По нашему мнению, экономика производна от возможностей конкретного человеческого сообщества организовывать конкретные экономические модели хозяйствования, как и процессы бытия и осмысления своего существования в целом. Японцам, по нашему мнению, это удалось — они рассматривают капитализм и экономику как таковую как вспомогательное средство развития их традиционного общества, но не как базис. Базисом всегда было и есть гармоничное существование самого общества, основанное на традиционных многовековых стандартах. Из этого тезиса вытекает важный постулат, который позволил японскому обществу быстро вырваться из архаики эпохи Эдо, его можно сформулировать так — гармоничное совершенствование, или иначе «пользовалась плодами великого начинания эпохи Мэйдзи — вакон-есай (японский дух-западные знания)»⁹. Индивидуальная парадигма каждого японца, реализуемая и в быту и деятельности коммерческих предприятий и социальных отношениях сводится к совершенствованию, к оттачиванию до мельчайших деталей окружающее пространство и самого себя. Когда любой объект материального мира или конкретные отношения должны быть доведены до совершенства. В то же время это стремление не реализуется любой ценой, а понимается ими больше как гармония с природой и окружающим миром, соответственно — гармоничное совершенствование. Ведь часто бывает так, что мы ради прогресса разрываем гармонию, приносим вред окружающей среде, будущим поколениям, да зачастую и самим себе, что конечно же недопустимо. Совершенствование должно быть только гармоничным, соразмерным, создающим красоту. И эта гармония должна реализовываться в каждом повторяющемся процессе, ведь зачастую общество может создать один какой-то совершенный продукт, но не может создавать их сотни или миллионы. Гармоничное совершенствование и настройка индивидуальных и общественных парадигм позволит масштабировать это на любые процессы. В данном значении также могут интересно реализовываться и так важные для любого общества человеко-сберегающие технологии, повышающие значимость человеческого капитала. Гармоничное совершенствование открыло бы новые возможности для повышения здоровья населения и качества жизни. Ведь если человек будет в гармонии совершенствовать себя и окружающее пространство вокруг, то освоение приходящего каждому времени будет наполняться четкими и понятными смыслами, вытесняющими из сознания ценности вождения, похоти и страсти обладания, так свойственные современной западной парадигме, что ведет в итоге к исключительности и превосходной степени, и реализуется в конфликтности и насаждении своей воли любым путем. Японцам удалось после Второй мировой войны вытеснить названные ценности благодаря

⁸ См. подробнее о НБик-инициативе национального научного фонда США: Аршинов В. И. Конвергентные технологии в контексте постнеклассической парадигмы сложности // Сложность. Разум. Постнеклассика. 2015. № 3. С. 42–45.

⁹ Карибэ Е. Традиционная японская идентичность (с древних времен до эпохи глобализации) : дис. ... канд. истор. наук. М., 2004. С. 7.

как раз этому подходу — гармоничному совершенствованию и большой работе по перенастройке системы мировоззрения.

Еще одно важное направление для возможного ориенталистского анализа в рамках нашего исследования — вероисповедание Японского общества. Синтоизм, лежащий в основании мировоззрения японцев, позволил сохранять преемственность традиций на тысячелетнем горизонте. Все последующие картины мира и буддизм, и технологизм, не уничтожают первый уровень и между этими уровнями идентичности нет конкуренции. Японское общество создало модель переплетения разных уровней идентичности, не конкурирующих между собой. Языческое понимание и культура поклонения духам не противоречат буддийскому совершенствованию и экономическому и технологическому развитию. Так сложилось в нашем обществе, что мы часто все идеи и наработки многих поколений отвергали на каждом последующем уровне, пытаясь создавать что-то заново. Это, конечно, умаляло наши возможности и, главное, разрушало баланс ценностей, вводя постоянную мешанину в ценностной системе координат, не только в разных поколениях, но и в рамках индивидуальной парадигмы. Представляется важным начать работу над формулировкой свода этих ценностей, свойственных разным этапам развития нашего общества и Российской империи, и периода СССР, и современного этапа развития, четко осмысленной и в индивидуальной и коллективных системах идентичности, с понятными границами, возможно закрепленных в нормативной базе. Конечно, здесь можно уйти в догматизм и отказ от толерантности, но без четкой их формулировки мы даже не сможем осмыслить свое видение мира и создаваемые на их основе модели. А они должны быть простыми и понятными на всех языках мира.

Здесь же еще один важный сюжет и возможная угроза для российской общества и православной церкви. Недавно Э. Мостак, генеральный директор компании Stability AI, отметил, что сегодня технологии готовы сжать генеративный сильный ИИ до объема 2 Гб и разместить его как приложение в телефоне, и он будет работать без выхода в сеть. Таким образом, может появиться инструмент организации работы индивидуального сознания без манипулятивных направляющих, основанных на базах знаний и роли организаторов. Каждый ИИ отдельного человека будет уникальным, как и он сам. Пока остаются языковые барьеры и, как следствие, разные контуры нейросетей у представителей разных цивилизаций. Но в случае соединения каждого ИИ человека в единую сеть появляется общее коммуникативное поле с учетом тончайших настроек индивидуальных нейросетей каждого индивида. И Японское общество готово к новому технологическому укладу и интеграции ИИ в общественные отношения, так как было сохранено языческое миропонимание и возможность выстраивания отношений на этой основе. Готова ли сегодня православная церковь к активному включению ИИ и как будут преломляться традиционные ценности православия в связи с этим? Представляется целесообразным активно осмысливать это направление, чтобы не отставать от отдельных народов и стран в освоении приходящего им времени, в связи с видимыми преимуществами.

И в заключение, хотелось бы обратить внимание на следующий сюжет, наблюдаемый автором лично, во время посещения страны восходящего солнца. Ранним утром отец и сын переходили второстепенную дорогу внутри микрорайона и на видимом горизонте сотен м не было ни машин, ни людей и они долго стояли и ждали разрешающий зеленый сигнал светофора. Данный факт ярко иллюстрирует уровень правосознания и отношения к нормам и правилам, созданным в этом обществе. Да, очевидно, что эти отношения создаются требованиями, которые, например, реализуются в том, что уже в детском саду дети ставят свою обувь не где попало, а на специально отмеченных местах, и множество других примеров. Но, конечно, представление и постоянное соотнесение своего эго, как важного элемента коллективного сосуществования и реализуется через нормативность, которая зафиксирована на разных уровнях идентичности и четко вписана в систему — правил поведения и ответственности. Время вседозволенности уходит безвозвратно — в любых парадигмах. Новый технологический уклад и ИИ будет требовать повышение ответственности

и значимости следования стандартам и правилам. Названная закономерность отмечалась многими и как воронка свободы, где более свободное общество нуждается в большей регламентации¹⁰. Но уже сейчас мы видим, что Японское общество готово к этим изменениям, готовы ли мы к принятию новых стандартов регламентации и повышению ответственности? Эти яркие краски, образы, предложенные мною тезисы и ориентализм, как способ осмысления традиционных ценностей России, позволяет нам только обратить внимание на начавшийся в нашем обществе процесс по осмыслению традиционных ценностей и интеграцию их в общественные отношения. Анализ японского общества и то, как реализуются в нем традиционные ценности, только подсвечивают грани нашего состояния и возможного совершенствования нашего общества. И, как справедливо отмечает И. А. Исаев, «закон вносит неожиданную подвижность в социальные институты, стремясь придать им больше справедливости и свободы»¹¹. Неминуемо, осмысленные традиционные ценности будут впоследствии реализовываться на всех уровнях нормативно-правовой регламентации и в деятельности органов власти, а используемые методы и способы только дорабатывать систему мировоззрения современной России, где приходящее время каждому поколению россиян будет наполнено счастьем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аршинов В. И. Конвергентные технологии в контексте постнеклассической парадигме сложности // Сложность. Разум. Постнеклассика. — 2015. — № 3. — С. 42–45.
2. Вилков А. А. Традиционные ценности в политике и задачи модернизации общества: к проблеме совместимости // Межрегиональные Пименовские чтения. — 2016. — Т. 13. — № 13. — С. 99–104.
3. Исаев И. А. Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8. — С. 20–33.
4. Карибэ Е. Традиционная японская идентичность (с древних времен до эпохи глобализации) : дис. ... канд. истор. наук. — М., 2004. — 196 с.
5. Кропачев Н. М., Архипов В. В. Традиционные духовно-нравственные ценности в контексте цифровой трансформации общества: теоретико-правовые аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета. — 2023. — Т. 14. — Вып. 2. — С. 294–306.
6. Мчедлова М. М., Букин О. А. Российская цивилизация: цивилизационный подход в политической теории // Вестник Российского университета дружбы народов. — 2023. — № 2. — С. 445–454.
7. Пушкарев Е. А., Злыденко Д. С. Политико-правовая трансформация традиционных ценностей современного российского общества // Философия права. — 2022. — № 3. — С. 33–37.
8. Сауд Э. Ориентализм. — М. : Литрес, 2022. — 729 с.
9. Спирова Э. М. Свобода как ценность // Политика и общество. — 2004. — № 4. — С. 11–19.
10. Толстой Л. Н. Исповедь. — М. : Эксмо, 2020. — 160 с.
11. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. — М. : АСТ, 2010. — 588 с.

REFERENCES

1. Arshinov VI. Convergent Technologies in the Context of the Post-non-Classical Paradigm of Complexity. *Slozhnost. Razum. Postneklassika*. 2015;3:42-45. (In Russ.).
2. Vilkov AA. Traditional Values in Politics and the Challenges of Social Modernization: On the Issue of Compatibility. *Interregional Pimenov Readings*. 2016;13(1):99-104. (In Russ.).

¹⁰ Спирова Э. М. Свобода как ценность // Политика и Общество. 2004. № 4. С. 11–19.

¹¹ Исаев И. А. Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8. С. 25.

3. Isaev IA. The fundamental norm («the tables of revolutionary law»). *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2018;8:20-33. (In Russ.).
4. Karibe E. Traditional Japanese Identity (From Ancient Times to the Era of Globalization). Cand. Sci. (History) Diss. Moscow; 2004. (In Russ.).
5. Kropachev NM, Arkhipov VV. Traditional spiritual and moral values in the context of digital transformation of society: aspects of legal theory. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2023;14(2):294-306. (In Russ.).
6. Mchedlova MM, Bukin OA. Russian civilization: civilizational approach in political theory. *RUDN Journal of Political Science*. 2023;2:445-454. (In Russ.).
7. Pushkarev EA, Zlydenko DS. Political and legal transformation of traditional values of the modern Russian society. *Philosophy of Law*. 2022;3:33-37. (In Russ.).
8. Sand E. Orientalism. Moscow: Litres Publ.; 2022. (In Russ.).
9. Spirova EM. Freedom as a value. *Politics and Society*. 2004;4:11-19. (In Russ.).
10. Tolstoy LN. Confession Moscow: Eksmo Publ.; 2020. (In Russ.).
11. Fukuyama F. The End of History and the Last Man. Moscow: AST Publ.; 2010. (In Russ.).

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПОЧВАМ, И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Патиев Илья Михайлович,

генеральный директор ООО «Руссправо», аспирант кафедры экологического
и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

s2022102@edu.msal.ru

© Патиев И. М., 2025

Аннотация. В статье анализируется коллизия норм права, регулирующих вопросы, связанные с порядком определения размера вреда, причиненного окружающей среде в целом и почвам в частности, а равно содержанием указанного понятия. Изучены доктринальные точки зрения на природу причинения экологического вреда почвам. Раскрыты современные тенденции судебной практики, включая практику Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Сформулированы правовые особенности возмещения вреда, причиненного почвам как компоненту окружающей среды. На основе исследования автор пришел к выводу о том, что Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержит два противоположных подхода к установлению способа определения размера и порядка возмещения вреда. В целях устранения коллизий в правовом регулировании, формирования единообразия в судебной и правоприменительной практике сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования возмещения вреда, причиненного почвам. В частности, необходимо: на законодательном уровне установить приоритет денежной формы возмещения вреда и методик и такс; в императивной форме установить исключительные случаи, когда возможным будет возмещение вреда в натуре; утвердить требования к содержанию и порядку утверждения проекта восстановительных работ для целей возмещения вреда окружающей среде; регламентировать порядок осуществления государственного контроля (надзора) за ходом восстановительных работ; установить состав, порядок и условия, при которых затраты на устранение вреда могут быть учтены при определении размера вреда в денежной форме.

Ключевые слова: почвы; вред; правовая природа; возмещение вреда в натуре; проект восстановительных работ; денежная форма возмещения вреда; экологические потери; охрана окружающей среды; затраты; таксы и методики.

LEGAL ISSUES OF DAMAGE COMPENSATION TO SOILS AND APPROACHES TO THEIR RESOLUTION

Ilya M. Patiev,

Director General, ООО «Russpravo», Postgraduate Student, Department of Environmental and Natural Resource Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation
s2022102@edu.msal.ru

Abstract. The paper analyzes the conflict between legal norms regulating issues related to the determination of the extent of damage caused to the environment in general and to soils in particular, as well as the content of the specified concept. It examines doctrinal perspectives on the nature of ecological harm to soils. The paper examines current trends in judicial practice, including the practices of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation; it also explains the legal peculiarities of compensating for damage inflicted on soils as integral elements of the environment. Based on the research, the author concludes that Federal Law No. 7-FZ «On Environmental Protection» dated 10 January 2002 contains two opposing approaches to establishing the method for determining the extent of damage and the procedure for compensation. The author makes proposals for improving the legal regulation of damages caused to soils to resolve conflicts in legal regulation and to promote uniformity in judicial and law enforcement practice. In particular, it is necessary to: consolidate at the legislative level the priority of monetary compensation and methodologies; imperatively define exceptional cases where compensation in kind may be applied; approve requirements for the content and procedure for the approval of restoration work projects for the purpose of environmental damage compensation; regulate the procedure for state control (supervision) over the progress of restoration works; and stipulate the composition, procedure, and conditions under which expenses incurred for damage remediation may be applied in determining the monetary extent of the damage.

Keywords: soils; harm; legal nature; restitution in kind; restoration project; monetary compensation for damages; ecological losses; environmental protection; costs; rates and methodologies.

В современном экологическом законодательстве наблюдается существенная правовая коллизия в области регулирования механизмов определения размера экологического ущерба¹. Данная проблема проявляется в противоречивости положений Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»².

Законодательство содержит противоречивые положения о том, какой метод расчета экологического ущерба должен использоваться в первую очередь. Согласно одному пункту закона (п. 3 ст. 77), при расчете ущерба сначала нужно применять утвержденные таксы и методики. Фактические затраты на восстановление окружающей среды допустимы только если нет подходящих такс и методик. Однако другой пункт того же закона (п. 1 ст. 78) предписывает противоположный подход: в первую

¹ На данную проблему не раз обращали внимание российские ученые. См.: Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде и отдельным природным ресурсам / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, Г. В. Выпханова, Н. О. Ведышева. М. : Проспект, 2023 ; Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права / О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева, Н. Г. Жаворонкова [и др.]. М. : Проспект, 2023.

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

очередь следует рассчитывать ущерб на основе реальных затрат на восстановительные работы и соответствующих проектов. Таксы и методики используются только если невозможно определить фактические затраты. Таким образом, существует явное противоречие в Федеральном законе № 7-ФЗ, касающееся приоритетного порядка применения методов расчета экологического вреда: один подход отдает предпочтение установленным методикам, а другой — фактическим затратам на восстановление. Это создает неопределенность и может приводить к различным результатам расчета ущерба в зависимости от применяемого подхода. Это правовое противоречие вызывает серьезные проблемы в правоприменительной практике, так как не существует единого нормативного подхода к определению размера экологического ущерба. Это может приводить к неоднозначному толкованию правовых норм и, как результат, к различиям в правоприменении при рассмотрении сходных случаев причинения вреда окружающей среде.

Выявленная коллизия требует законодательного разрешения путем внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты и установления единого подхода к определению механизма расчета экологического ущерба, что позволит обеспечить правовую определенность и эффективность правоприменения в сфере экологического права. При этом анализ судебной и правоприменительной практики позволяет сделать однозначный вывод о том, что необходимо закрепление приоритета денежной формы возмещения вреда и методик и такс, как инструмента для определения его размера. Так, имеющаяся в настоящий момент правовая неопределенность и отсутствие правового регулирования в вопросе о объеме, критериях, содержании мероприятий, которые должны быть проведены для устранения вреда «в натуре» не позволяет обеспечить таким способом достижение цели, на которую направлена указанная гражданско-правовая мера ответственности лица, а именно — полное восстановление нарушенного состояния объекта охраны.

В научной среде является осторожно дискуссионным вопрос возмещения вреда окружающей среде в денежном выражении в соответствии с таксами и методиками. По мнению А. Я. Рыженкова, «в случае причинения вреда состоянию вод, атмосферного воздуха, животного мира и почв применяются специальные методики его расчета»³. А. Я. Ахмедов утверждает, что «несмотря на ряд преимуществ натуральной формы возмещения причиненного окружающей среде ущерба, кажется абсолютно неэффективным и недопустимым понуждение к выполнению восстановительных работ при наличии возможности замены натуральной формы возмещения на денежную»⁴.

В рамках судебной практики по делам о возмещении вреда окружающей среде особое значение имеет постановление Пленума Верховного Суда РФ № 49⁵ (далее — Постановление № 49), которое предоставляет комплексные разъяснения относительно толкования соответствующих правовых норм. Данный документ детально раскрывает понятийный аппарат, определяет пределы возмещения ущерба и устанавливает совокупность обстоятельств, подлежащих доказыванию в рамках подобных дел.

Анализируя положения п. 13 Постановления № 49, следует отметить, что Верховный Суд РФ придерживается позиции относительно приоритетности форм возмещения вреда. При этом правовая позиция высшей судебной инстанции базируется на фундаментальных положениях ст. 78 Федерального закона № 7-ФЗ.

³ Рыженков А. Я. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: проблемы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 3. С. 77–85.

⁴ Ахмедов А. Я. Обоснованность выделения приоритетного способа возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № (5). С. 204–211.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

Пункты 17 и 18 Постановления № 49 требуют особого внимания, так как они определяют важный критерий для оценки возможности возмещения ущерба в натуральной форме. Основным условием является реальная возможность восстановления нарушенного состояния окружающей среды с помощью предпринимаемых мер.

Существенным препятствием в правоприменительной практике в сфере защиты окружающей среды является сложность определения возможности полного восстановления поврежденного природного объекта. Эта сложность обусловлена необходимостью проведения масштабных восстановительных работ или дорогостоящих экспертных исследований, для получения объективной оценки состояния объекта и прогнозирования результата восстановительных мероприятий. Без таких исследований, ни Росприроднадзор РФ и его региональные подразделения, ни прокуратура, ни граждане, ни общественные организации, занимающиеся охраной окружающей среды, ни органы местного самоуправления (на которых, согласно ст. 3, абзац шестой, Федерального закона № 7-ФЗ, лежит ответственность за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на своих территориях), выступающие в качестве истцов, не имеют достаточных оснований для доказательства реальной возможности полного восстановления нарушенного экологического баланса. Отсутствие достоверных данных о возможности восстановления существенно ограничивает возможности привлечения виновных лиц к ответственности и определения объема компенсации за причиненный вред. Ситуация усугубляется тем, что правовая база, регулирующая вопросы оценки и компенсации вреда окружающей среде, хотя и определяет виды вреда (загрязнение, истощение, порча, уничтожение природных ресурсов, деградация и разрушение экосистем, гибель или повреждение представителей флоры и фауны, и другие негативные последствия — ст. 1 и 77 Федерального закона № 7-ФЗ), но не предоставляет четких алгоритмов оценки возможности полного восстановления природного объекта в конкретных ситуациях. Это приводит к длительным судебным разбирательствам, необходимости проведения дополнительных экспертиз, а зачастую — к невозможности привлечения виновных к полной имущественной ответственности. Более того, отсутствие ясной методологии оценки возможности восстановления может приводить к непропорциональным решениям судов. В одних случаях виновные могут уйти от ответственности из-за отсутствия доказательств невозможности восстановления, в других — привлекаться к чрезмерно высоким выплатам, не соответствующим реальным затратам на восстановление. Необходимо разработать более четкие правовые механизмы, регламентирующие процедуру оценки возможности восстановления поврежденных природных объектов, устанавливающие критерии и методики такой оценки, что позволило бы обеспечить справедливое применение законодательства и эффективную защиту окружающей среды. В противном случае существующая правовая неопределенность будет продолжать препятствовать эффективной борьбе с экологическими правонарушениями и восстановлению поврежденных экосистем. Кроме того, необходима разработка более прозрачной системы экспертиз, чтобы исключить возможность манипулирования результатами и обеспечить объективность оценки причиненного вреда.

Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ неоднократно изложенной при рассмотрении правовых аспектов возмещения вреда окружающей среде — «экологические потери в силу своих особенностей невозполнимы и (или) трудновосполнимы, в том числе по причине отдаленности во времени последствий правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О⁶, постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П⁷).

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://legalacts.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://legalacts.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

Считаем необходимым отметить и позицию, изложенную в п. 28 Постановления № 49 относительно позиции судов об опасности причинения вреда окружающей среде в будущем, в том числе в связи с эксплуатацией предприятия, сооружения или иной деятельностью, может являться основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность (п. 1 ст. 1065 ГК РФ)⁸.

Наличие у ответчика разрешительной документации на осуществление деятельности, создающей опасность причинения вреда, положительного заключения экологической экспертизы не является основанием для отказа в иске.

Методологический подход к оценке вреда окружающей среде характеризуется существенной спецификой, обусловленной сложностью точной квантификации негативных последствий антропогенного воздействия на природные объекты. Учитывая данную особенность, необходимо установить приоритетный механизм исчисления размера экологического ущерба посредством применения специально разработанных такс и методик, утвержденных в установленном порядке. Данный подход представляется наиболее рациональным, поскольку позволяет формализовать процесс оценки вреда в условиях объективной невозможности его точного измерения.

Существенным аспектом правового регулирования в данной сфере является позиция Верховного Суда РФ, изложенная в Постановлении № 49, которая связывает возможность натурального возмещения вреда окружающей среде с наличием надлежащим образом разработанного и утвержденного проекта восстановительных работ. Однако следует отметить существующий правовой пробел: в действующем законодательстве отсутствует нормативная база, регламентирующая требования к структуре, содержанию и порядку утверждения таких проектов. Данное обстоятельство создает определенные правовые коллизии при практической реализации механизма натурального возмещения экологического вреда и требует дальнейшего законодательного урегулирования. Указанное приводит к тому, что, рассматривая вопрос о возмещении вреда в природе, суды зачастую руководствуются нормами права, регламентирующими требования к составу и порядку утверждения проектов рекультивации.

Однако рекультивационные обязательства возникают как неотъемлемый элемент легитимной хозяйственной деятельности природопользователя. Они характеризуются предсказуемостью воздействия на окружающую среду и являются планируемым следствием санкционированного природопользования. Напротив, обязательства по возмещению экологического вреда имеют деликтный характер, что следует из п. 1 ст. 77 Федерального закона № 7-ФЗ. Их возникновение обусловлено непрогнозируемыми действиями (бездействием), не связанными напрямую с регламентированным процессом природопользования.

Особую актуальность приобретает проблема определения размера возмещаемого вреда. Согласно п. 15 Постановления № 49, при расчете денежной компенсации должны учитываться затраты, понесенные причинителем вреда на его устранение. Однако нормативно-правовая база, регламентирующая состав таких затрат, отсутствует. В правоприменительной практике данный пробел восполняется исключительно разъяснениями, содержащимися в указанном постановлении Пленума, что приводит к тому, что суды зачастую включают в зачет возмещения вреда расходы на ликвидацию аварийных ситуаций, послуживших причиной его возникновения.

Подобные затраты также имеют иную правовую природу и, как правило, по своей сути представляют собой набор оперативных мероприятий, направленных на прекращение аварийной ситуации и предотвращение дальнейшего причинения вреда. При этом вред как правовая категория определяется через призму негативных последствий, возникающих вследствие противоправных действий, нарушающих

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

природоохранное законодательство. Существенным аспектом в понимании данной категории является разграничение между мероприятиями по ликвидации последствий загрязнения и действиями по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. Данная дифференциация получила свое правовое обоснование в определении Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О⁹, где установлено отсутствие тождественности между этими процессами.

Принципиальное значение имеет тот факт, что финансовые затраты, направленные на предотвращение дальнейшего загрязнения или ликвидацию его последствий, не могут быть включены в калькуляцию денежного выражения причиненного вреда, что обусловлено тем, что подобные расходы не направлены непосредственно на восстановление экологического состояния объекта, которому был причинен ущерб. Таким образом, правовую концепцию возмещения экологического вреда необходимо строго разграничивать в том числе на превентивные, ликвидационные и восстановительные мероприятия.

На основании вышеизложенного, с целью устранения пробелов в правовом регулировании, формирования единообразия в судебной и правоприменительной практики, автор считает целесообразным:

- на законодательном уровне установить приоритет денежной формы возмещения вреда и методик и такс, как инструмента для определения его размера;
- нормативно закрепить, что экологические потери априори имеют невосполнимый характер;
- обеспечить нормативное определение исчерпывающего перечня исключительных случаев, допускающих натуральную форму возмещения вреда, в частности, такая возможность может быть предоставлена субъектам, осуществляющим деятельность за счет средств федерального бюджета;
- разработать единые требования к содержанию и порядку утверждения проектов восстановительных работ, учитывая пролонгированный характер результатов экологического восстановления, необходимо создать эффективную систему государственного мониторинга за реализацией таких проектов;
- с учетом того, что результат проведенных восстановительных мероприятий в отношении компонентов окружающей среды имеет отложенный характер требуется регламентировать порядок осуществления государственного контроля за ходом восстановительных работ;
- установить состав, порядок и условия, при которых затраты на устранение вреда, могут быть учтены при определении размера вреда в денежной форме.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права / О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева, Н. Г. Жаворонкова [и др.]. — М. : Проспект, 2023. — 216 с.
2. Ахмедов А. Я. Обоснованность выделения приоритетного способа возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 5. — С. 204–211.
3. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде и отдельным природным ресурсам / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, Г. В. Выпханова, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2023. — 144 с.
4. Рыженков А. Я. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: проблемы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 3. — С. 77–85.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://legalacts.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

REFERENCES

1. Zinovyeva OA, Vedyshcheva NO, Zhavoronkova NG, et al. Current Issues in Land, Urban Planning, and Natural Resource Law. Moscow; Prospekt Publ.; 2023. (In Russ.).
2. Ahmedov AYa. Reasonableness of identifying of a priority method of compensation for harm caused to the environment. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2023;(5):204-211. (In Russ.).
3. Zhavoronkova NG, Agafonov VB, Vypkhanova GV, Vedysheva NO. Legal Regulation of Compensation for Damage Caused to the Environment and Specific Natural Resources. Moscow; Prospekt Publ.; 2023. (In Russ.).
4. Ryzhenkov AYa. Legal regulation of environmental damage compensation: problems of theory and practice. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2020;(3):77-85. (In Russ.).

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КЛИМАТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Мамиева Илона Таймуразовна,
соискатель кафедры экологического и природоресурсного права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
itmamieva@msal.ru

© Мамиева И. Т., 2025

Аннотация. Глобальное изменение климата представляет собой одну из ключевых угроз для экосистем, экономики и социальной стабильности, что делает обеспечение климатической безопасности стратегическим приоритетом государственной политики. Это особенно актуально для России, где темпы потепления значительно превышают среднемировые показатели. Таяние вечной мерзлоты, учащение лесных пожаров, экстремальные осадки и другие последствия создают серьезные мультипликативные риски для инфраструктуры, сельского хозяйства и энергетического сектора. Целью работы является всесторонний анализ правовых механизмов обеспечения климатической безопасности в России, выявление пробелов в регулировании. В статье рассматриваются эколого-правовые аспекты климатической безопасности в Российской Федерации, анализируются международные и национальные механизмы регулирования, раскрывается содержание понятия климатической безопасности как комплексной междисциплинарной категории, объединяющей экологические, социально-экономические и геополитические аспекты. Особое внимание уделено анализу эколого-правовых основ климатической безопасности, включая эволюцию международного климатического права и поэтапное развитие российского законодательства в данной сфере. Систематизированы ключевые принципы эколого-правового регулирования климатической безопасности и исследованы различные методы правового регулирования. Рассматриваются как традиционные административные инструменты (запреты и ограничения), так и современные экономические стимулы, углеродное налогообложение и инновационные рыночные механизмы. Сделан вывод о необходимости комплексного системного подхода, интегрирующего перечисленные принципы и методы для эффективного противодействия климатическим угрозам и обеспечения устойчивого низкоуглеродного развития России в условиях глобальных изменений климата. В заключение сформулированы конкретные рекомендации по усилению климатической политики, включая поэтапное введение углеродного налога, развитие международного технологического сотрудничества и расширение механизмов общественного контроля.

Ключевые слова: климатическая безопасность; изменение климата; экологическое право; углеродная нейтральность; климатическая политика; адаптация; снижение выбросов; устойчивое развитие.

LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING CLIMATE SECURITY IN RUSSIA: CONTEMPORARY CHALLENGES AND WAYS FOR IMPROVEMENT

Iлона Т. Mamieva,

Postgraduate Student, Department of Environmental and Natural Resource Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Moscow, Russian Federation

itmamieva@msal.ru

Abstract. Global climate change represents one of the key threats to ecosystems, economies, and social stability, establishing climate security as a strategic priority for state policy. This issue is especially pertinent for Russia, where the rate of warming significantly exceeds the global average. Permafrost thawing, increasing frequency of forest fires, extreme precipitation events, and other consequences create serious multiplicative risks for infrastructure, agriculture, and the energy sector. The aim of this study is to conduct a comprehensive analysis of the legal mechanisms for ensuring climate security in Russia and to identify regulatory gaps. The study examines the ecological and legal aspects of climate security within the Russian Federation, analyzing both international and national regulatory frameworks. It elaborates on the concept of climate security as a complex interdisciplinary category that integrates ecological, socio-economic, and geopolitical dimensions. Particular attention is given to analyzing the ecological and legal foundations of climate security, including the evolution of international climate law and the gradual development of Russian legislation in this area. The author systematizes the key principles of ecological and legal regulation of climate security and examines various legal regulatory methods. Both traditional administrative tools (prohibitions and limitations) and contemporary economic incentives, such as carbon taxation and innovative market mechanisms, are considered. The study concludes that a comprehensive systemic approach is necessary, integrating the aforementioned principles and methods to effectively counteract climate threats and ensure sustainable low-carbon development in Russia amid global climate changes. Finally, specific recommendations are formulated to enhance climate policy, including the phased introduction of a carbon tax, the development of international technological cooperation, and the expansion of public oversight mechanisms.

Keywords: climate security; climate change; environmental law; carbon neutrality (net-zero); climate policy; adaptation; emissions reduction; sustainable development.

Глобальное изменение климата создает беспрецедентные риски для экосистем, экономики и общества, что ставит задачу обеспечения климатической безопасности в число приоритетных направлений государственной политики.

Климатическая безопасность подразумевает защиту жизненно важных интересов человечества и окружающей среды от негативных последствий климатических изменений. Достижение этой цели невозможно без надлежащего правового регулирования на международном и национальном уровнях. Международное сообщество разработало правовые механизмы для противодействия климатическим угрозам, которые служат ориентиром для национальных законодательств.

Для Российской Федерации, обладающей обширной территорией и разнообразными климатическими зонами, вопрос климатической безопасности имеет особую значимость, так как глобальное изменение климата оказывает значительное воздействие на территорию страны, где темпы потепления в последние десятилетия существенно опережают среднемировые показатели¹. Согласно данным Росгидро-

¹ Глобальная климатическая угроза и экономика России: в поисках особого пути / Т. Митрова, А. Хохлов, Ю. Мельников, А. Пердеро, М. Мельникова, Е. Залюбовский. М. : Центр энергетики Московской школы управления «Сколково», 2020.

мета, в отдельных арктических регионах аномалии среднегодовой температуры достигают +4 °С, а скорость роста средней по России среднегодовой температуры в период 1976–2023 гг. составила 0,5 °С за каждые прошедшие 10 лет², что влечет за собой комплекс экологических и социально-экономических последствий.

Среди основных проблем можно выделить следующие:

- таяние мерзлых грунтов приводит к разрушению инфраструктуры (зданий, трубопроводов, дорог), увеличивая риски аварий и затраты на ремонт. В долгосрочной перспективе это может спровоцировать масштабные выбросы метана и CO₂ из оттаивающих почв, что усугубит парниковый эффект;
- учащение лесных пожаров, особенно в сибирских регионах. Пожары не только уничтожают значительные лесные массивы, но и сами становятся источником выбросов CO₂. В отдельные годы эмиссия от пожаров в России сопоставима с годовыми выбросами промышленных стран;
- учащение случаев экстремальных осадков, наводнений и засух. В южных регионах, таких как Ставропольский край, Ростовская область, продолжительные засушливые периоды уже приводят к снижению урожайности зерновых культур, что создает риски для продовольственной безопасности. Одновременно в других районах рост интенсивности осадков увеличивает нагрузку на инфраструктуру, вызывая разрушение дорог и мостов;
- сокращение ледового покрова, дестабилизация грунтов и увеличение штормовой активности угрожают объектам нефтегазовой отрасли и транспортным коридорам, включая Северный морской путь.

Эти процессы формируют мультипликативный эффект для экономики: рост затрат на адаптацию инфраструктуры, снижение продуктивности сельского и лесного хозяйства, увеличение расходов на ликвидацию последствий ЧС. При этом климатические изменения носят неравномерный характер, требуя дифференцированных мер реагирования с учетом региональной специфики.

Таким образом, Россия сталкивается с необходимостью комплексной адаптации, сочетающей технологические решения (модернизацию инфраструктуры, внедрение климатически устойчивых сельскохозяйственных практик) и развитие нормативно-правовой базы для управления рисками. Если игнорировать климатические проблемы, то это грозит долгосрочными негативными последствиями для экономической стабильности и климатической безопасности страны.

Под климатической безопасностью понимается состояние защищенности общества, экосистем и государства от опасных климатических изменений, достигаемое через систему мер по снижению климатических рисков и адаптации к меняющемуся климату. Изначально категория климатической безопасности формировалась в русле исследований по экологической безопасности, однако в последнее десятилетие она приобрела самостоятельное значение в научном и прикладном дискурсе.

Эволюция подходов к определению климатической безопасности отражает многогранность данной категории. С точки зрения национальной безопасности климатическая безопасность рассматривается как защита жизненно важных интересов государства, его населения, инфраструктуры и экономики от климатических угроз (экстремальные погодные явления, поднятие уровня моря, таяние вечной мерзлоты и пр.). В этом подходе акцент делается на способности государства сохранять устойчивое функционирование своих институтов и территорий при меняющемся климате, минимизируя ущерб для населения и экономики.

Другой ракурс — экосистемный подход, где климатическая безопасность связывается со стабильностью природных систем. Здесь она определяется как поддержание глобальных и региональных климатических параметров в пределах, не превышающих адаптационные возможности экосистем. Иначе говоря, безопасность достигается, когда скорость и масштаб климатических изменений не приводят к необратимому нарушению экосистемного равновесия и утрате биоразнообразия.

² Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2024 год (Росгидромет). М., 2025.

Данный подход подчеркивает необходимость охраны природных экосистем (лесов, тундры, болот и т.д.), которые выступают естественными поглотителями парниковых газов и буфером против климатических потрясений.

В рамках социально-экономического подхода климатическая безопасность трактуется как способность экономики и общества развиваться в условиях изменяющегося климата без существенного ущерба для благосостояния граждан и устойчивости хозяйственной деятельности. При этом учитывается уязвимость социальных систем: регионы и группы населения с разным уровнем развития и доступом к ресурсам по-разному страдают от климатических последствий. Отсюда вытекает и важность климатической справедливости — равноправного доступа к ресурсам для адаптации и справедливого распределения бремени климатических действий между странами и социальными группами.

Международное климатическое право служит фундаментом для национальных мер по обеспечению климатической безопасности. Ключевым документом стало принятие в 1992 г. Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН). Эта конвенция впервые в мировом масштабе признала проблему антропогенных изменений климата и поставила цель — стабилизировать концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, предотвращающем опасное воздействие на климатическую систему. В РКИК ООН закреплён принцип «общей, но дифференцированной ответственности»: все государства отвечают за состояние климата, но вклад и возможности у них различаются, поэтому развитые страны берут на себя более серьёзные обязательства. В развитие Конвенции был принят Киотский протокол (1997 г.), установивший количественные обязательства по сокращению выбросов для индустриально развитых и некоторых переходных экономик. Киотский протокол ввёл инновационные механизмы — торговлю квотами на выбросы, совместное осуществление проектов, механизм чистого развития — призванные экономически стимулировать снижение глобальных выбросов.

Новый этап международного климатического режима ознаменовал Парижское соглашение 2015 г., к которому присоединилась и Россия. Парижское соглашение перешло к всеохватывающей модели участия: все страны сами определяют и заявляют свои цели снижения выбросов (национально определяемые вклады, NDCs), стремясь удержать глобальное потепление значительно ниже 2 °C (стремясь к 1,5 °C). Соглашение базируется на цикле из пяти лет: страны регулярно обновляют свои обязательства, отчеты и проходят глобальную оценку прогресса. Важно, что Парижское соглашение подчеркнуло неразрывную связь климатических действий и целей устойчивого развития, а также закрепило права общественности на доступ к информации и участие в климатической политике. Но, хотя Парижское соглашение предусматривает гибкие обязательства, его эффективность зависит от добросовестности стран. Например, многие развитые государства не выполняют свои финансовые обязательства по поддержке развивающихся стран.

Российская Федерация принимает участие в глобальной климатической повестке с 1990-х гг. Первый этап (1990-е — начало 2000-х гг.) характеризовался интеграцией международных обязательств, включая ратификацию РКИК ООН (1994) и Киотского протокола (2004), а также принятием базовых экологических законов, заложивших основу регулирования воздействия на атмосферу. Однако тогда меры носили скорее реактивный, чем системный характер.

На втором этапе (конец 2000-х — 2010-е гг.) произошло формирование национальной климатической политики, ключевым моментом которого стало утверждение Климатической доктрины РФ (2009). Она определила риски изменения климата и обозначила направления деятельности — сокращение выбросов и адаптацию экономики. В 2014 г. Россия взяла добровольные обязательства ограничить выбросы к 2020 г. не выше 75 % от уровня 1990 г.

Третий этап (конец 2010-х — настоящее время) связан с формированием специального законодательства. В 2019 г. Россия ратифицировала Парижское соглашение, а в 2021 г. приняла первый профильный закон об ограничении выбросов парниковых

газов³, включающий систему углеродной отчетности и механизмы стимулирования проектов по поглощению и сокращению выбросов. Также утверждена Стратегия низкоуглеродного развития до 2050 г. с целью достижения углеродной нейтральности к 2060 г.⁴ Обновленная Климатическая доктрина (2023)⁵ закрепила новые принципы климатической политики, учитывая геоэкономические риски, включая механизм углеродного регулирования ЕС (СВАМ).

Несмотря на принятие закона о выбросах, многие компании формально подходят к отчетности, а механизмы контроля остаются слабыми. Кроме того, ограничение доступа к западным технологиям замедляет переход на низкоуглеродные решения, что требует ускоренного развития собственных «зеленых» технологий.

Эффективность правовых мер в области климатической безопасности зависит от их соответствия фундаментальным принципам экологического права, адаптированным к климатической сфере. Основными являются принцип предосторожности, устойчивого развития, «загрязнитель платит», дифференцированной ответственности и участия общественности.

Принцип предосторожности (превентивности) подразумевает необходимость действовать заранее, не дожидаясь полной научной уверенности относительно последствий изменения климата. Несмотря на существующие неопределенности, уже сейчас требуется принимать меры по сокращению выбросов и адаптации к изменениям климата, так как последствия потепления могут оказаться необратимыми и масштабными. В российском законодательстве принцип предосторожности отражен через введение целевых показателей по выбросам, системы мониторинга и климатических проектов, что демонстрирует постепенную адаптацию этого подхода.

Принцип устойчивого развития направлен на удовлетворение потребностей нынешнего поколения без ущерба для будущих, сочетая экономические, социальные и экологические интересы. Для России устойчивое развитие предполагает снижение углеродоемкости экономики, внедрение зеленых технологий и обеспечение социальной стабильности в условиях климатических изменений. Данный принцип закреплён в Экологической доктрине и отражен в Стратегии низкоуглеродного развития до 2050 г., где климатические цели интегрируются в долгосрочные планы экономического роста и социальной политики.

Принцип «загрязнитель платит» предусматривает экономическую ответственность за негативное воздействие на климат. Международная практика использует углеродный налог и систему торговли выбросами, которые создают финансовый стимул к снижению эмиссий. В России отсутствует единая система углеродного налога и применение этого принципа находится на начальном этапе: федеральный закон 2021 г. ввел систему углеродной отчетности и добровольные механизмы климатических проектов, а эксперимент в Сахалинской области запускает региональный рынок углеродных квот и механизм налогообложения выбросов, что должно было послужить основой для дальнейшего внедрения принципа на национальном уровне. Однако эксперимент на Сахалине пока не дает ожидаемых результатов из-за низких цен на квоты.

Внедрение принципа «загрязнитель платит» сталкивается с рядом проблемных вопросов. Во-первых, установление справедливой цены на углерод — она должна быть достаточно высокой, чтобы стимулировать сокращение выбросов, и одновременно не чрезмерной, чтобы не подорвать конкурентоспособность экономики. Во-вторых, требуется координация с международными усилиями: разрозненные национальные системы цен на углерод создают риск «утечки», когда компании

³ Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Указ Президента РФ от 26.10.2023 № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

переносят производство в страны с более мягким регулированием. Поэтому важны соглашения или механизмы регулирования трансграничной торговли (пример — об-суждаемый механизм СВМ ЕС, призванный взимать плату с импорта по углеродному содержанию продукции). В-третьих, существует проблема распределенной ответ-ственности: конкретные негативные последствия изменения климата (например, ураган, наводнение) трудно юридически привязать к выбросам отдельного завода или даже страны, что усложняет прямое возмещение ущерба.

Принцип общей, но дифференцированной ответственности и принцип справед-ливости. Как отмечалось, международный режим борьбы с изменением климата изначально строился на признании того, что исторический вклад развитых стран в накопленные выбросы намного выше, а экономические возможности несравнимо шире, чем у развивающихся стран. Поэтому РКИК ООН (ст. 3) закрепила принцип, согласно которому и ответственность, и возможности по предотвращению клима-тических угроз распределяются дифференцированно. Для России, будучи страной с переходной экономикой, этот принцип позволял взять на себя умеренные обяза-тельства (в Киото — не превышать уровень выбросов 1990 г., что было достижимо ввиду экономического спада 1990-х). В условиях Парижского соглашения дифференциация проявляется более гибко — каждая страна сама определяет свой вклад, но ожидается, что развитые государства окажут финансовую и технологическую поддержку менее развитым для их участия в общем деле.

Дифференцированный подход на национальном уровне может отражаться в том, что внутри страны крупные компании и энергетически интенсивные секторы несут бóльшую нагрузку по сокращению выбросов, чем мелкий бизнес или население. Это проявление принципа справедливого распределения усилий — когда более сильные и ресурсно обеспеченные субъекты берут бóльшую долю обязательств. Кроме того, справедливость касается распределения последствий климатической политики: например, введение углеродного налога не должно непропорционально затронуть малоимущие слои (иначе нарушится социальная справедливость). Государство, про-водя климатическую политику, должно предусматривать механизмы компенсации или поддержки для уязвимых групп, чтобы переход к низкоуглеродной экономике был «справедливым переходом».

В целом принципы дифференцированной ответственности и климатической справедливости в национальном контексте означают необходимость баланси-ровать климатические меры с задачами социального развития. Например, усилия по сокращению выбросов в энергетике должны сопровождаться программами переоб-учения персонала углеродоемких отраслей, поддержкой занятости, развитием новых производств — чтобы не происходило социального шока. В международном плане Россия придерживается позиции о недопустимости использования климатической риторики для ограничения суверенного развития государств.

На практике пока климатическая политика в России формируется «сверху вниз» — ключевые решения принимаются государственными органами и крупными ком-паниями, тогда как роль общественности ограничена экспертными обсуждениями или консультативными органами. Тем не менее зарождается практика публичного раскрытия климатической информации: всё больше компаний публикуют отчеты в сфере устойчивого развития (ESG), где отражают и выбросы парниковых газов; на национальном уровне создается государственная система учета выбросов, данные из которой планируется частично открывать. Регионы, разрабатывая планы адаптации, нередко проводят общественные обсуждения, чтобы выявить местные проблемы (например, обеспечение питьевой водой, защита от паводков) и пути их решения совместно с населением.

Внедрение принципа прозрачности также связано с необходимостью климати-ческого просвещения. Недостаток знаний о климатических угрозах среди широких масс населения может тормозить принятие необходимых мер — люди не склонны поддерживать то, значимость чего не осознают. Поэтому повышение климатической грамотности, включение тем изменения климата в образовательные программы,

популяризация научно обоснованной информации — важнейшие элементы политики. Климатически информированное общество лучше воспринимает реформы (например, в энергетике или транспорте), даже если они требуют каких-то издержек в настоящем, понимая их необходимость для будущего благополучия.

В итоге принципы участия и прозрачности обеспечивают легитимность и результативность эколого-правового регулирования. Для обеспечения климатической безопасности требуется долгосрочное общественное согласие на реализацию климатической политики, а добиться этого можно лишь при условии открытости государственных действий и вовлечения граждан в общие усилия. В перспективе, российскому законодательству предстоит учесть эти принципы более полно — возможно, через закрепление права доступа к информации о климате и выбросах, создание публичных реестров данных, институционализацию общественного мониторинга исполнения климатических стратегий.

Для достижения целей климатической безопасности государство использует разнообразные методы правового регулирования — от директивных запретов до экономических стимулов и информационных кампаний. Комбинация различных методов позволяет, с одной стороны, ограничить наибольшие источники угроз для климата, а с другой — мотивировать участников хозяйственной деятельности добровольно двигаться к низкоуглеродным моделям. В системе эколого-правовых методов регулирования климатических рисков можно выделить несколько групп: административно-правовые методы (предписания, запреты, ограничения), экономические и фискальные инструменты (стимулы и платежи), рыночные механизмы, информационные методы, а также добровольно-договорные и инновационные подходы.

Административные методы включают запреты и ограничения, устанавливаемые государством для предотвращения опасного воздействия на климатическую систему. Запреты — самый жесткий инструмент: они полностью исключают определенные виды деятельности или использование веществ, признанных вредными для климата. Например, на международном уровне введен запрет на производство озоноразрушающих веществ (Монреальский протокол) — это косвенно способствует и климатической безопасности, поскольку многие из этих веществ являются сильными парниковыми газами. На национальном уровне примером запретительных мер может служить запрещение сжигания попутного нефтяного газа сверх установленных нормативов (введено в России с 2012 г.) — эта мера сокращает избыточные выбросы CO₂ и сажи. Отметим, что этот запрет соблюдается не везде из-за слабого контроля, что требует усиления надзора и увеличения штрафов.

Другой пример — запрет на вырубку лесов в водоохранных зонах и особо охраняемых природных территориях: такие леса выполняют климаторегулирующую функцию, и их сохранение важно для поглощения углерода. Запретительные меры эффективны, когда речь идет о однозначно опасных практиках, которых можно избежать при наличии альтернатив. Однако их применение требует строгого контроля и системы санкций, иначе запрет носит формальный характер. Кроме того, жесткие запреты могут вызывать сопротивление бизнеса и значительные экономические издержки, поэтому государству приходится тщательно оценивать пропорциональность подобных мер.

Стимулирующие меры направлены на то, чтобы сделать экологически устойчивое поведение экономически выгодным. Государство может предоставлять налоговые льготы для проектов и технологий, снижающих выбросы (например, снижение налога на прибыль для предприятий, внедряющих наилучшие доступные технологии по сокращению выбросов, или обнуление таможенных пошлин на импорт оборудования для ВИЭ — возобновляемых источников энергии). Субсидии и гранты — еще один инструмент: прямое финансирование из бюджета научно-исследовательских работ по климатическим технологиям, пилотных проектов по водородной энергетике, электромобилям, климатическим адаптационным мероприятиям в регионах. Государство может применять и косвенные стимулы: льготное кредитование или

гарантии для «зеленых» проектов снижают риски для частных инвесторов и привлекают капиталы в климатически значимые отрасли. Инструменты «зеленых» государственных закупок предполагают, что при закупке товаров и услуг для государственных нужд предпочтение отдается продукции с низким углеродным следом или произведенной по энергосберегающим стандартам — это формирует спрос на климатически чистые технологии на рынке. Все эти меры уже начинают применяться и в Российской Ф: создана так называемая Таксономия зеленых проектов, определяющая, какие инвестиции считаются экологически устойчивыми (включая климатически значимые направления), и коммерческие банки при поддержке государства выпускают облигации и кредиты под эти проекты с льготными условиями. Но, хотя Таксономия зеленых проектов принята, реальных инвестиций в «зеленые» технологии пока недостаточно из-за высокой капиталоемкости и длительных сроков окупаемости.

Эффективность стимулирующих мер подтверждается мировым опытом, демонстрируя, как интересы экологической безопасности могут совпадать с экономической выгодой. Однако это требует от государства достаточных ресурсов и развития финансовых механизмов.

Фискальные методы реализуют принцип «загрязнитель платит» посредством налогов и экологических платежей, таких как углеродный налог или акцизы на продукцию с высоким уровнем выбросов. Эти инструменты корректируют поведение предприятий и создают дополнительные средства для финансирования климатических мероприятий. Хотя в России специального углеродного налога пока нет, используются общие экологические сборы, а международные механизмы, такие как СВМ ЕС, стимулируют российский бизнес снижать выбросы, чтобы избежать внешних платежей.

Рыночные механизмы представлены торговлей квотами на выбросы, добровольными углеродными рынками и финансовыми инструментами, связанными с климатическими целями. Эти механизмы позволяют экономически эффективно снижать выбросы, вовлекая частные инвестиции. Россия ведет работу по созданию национального углеродного рынка, реализуя вышеупомянутый пилотный проект на Сахалине. Тем не менее пилот пока не стал драйвером снижения выбросов, так как квоты распределяются почти бесплатно, а спрос на них низкий.

Инновационные и добровольные подходы выражаются в новых форматах взаимодействия государства, бизнеса и общества, включая добровольные соглашения по достижению климатических целей, корпоративные ESG-стратегии и цифровые технологии для мониторинга и снижения выбросов. Государственные концессии и закупки также начинают включать климатические критерии, что способствует интеграции климатической повестки во все сферы деятельности.

Таким образом, климатическая безопасность в Российской Федерации обеспечивается через развитие эколого-правового регулирования, включающего разнообразные методы и инструменты. В российской практике уже установлены ключевые ориентиры (достижение углеродной нейтральности к 2060 г.), введены законодательные нормы об ограничении выбросов и механизмы адаптации. Однако масштаб проблемы требует непрерывного совершенствования существующих подходов.

Для повышения эффективности климатической политики необходимо:

1. Ввести национальный углеродный налог с постепенным повышением ставок.
2. Усилить контроль за отчетностью по выбросам, введя автоматизированные системы мониторинга.
3. Развивать международное сотрудничество с Китаем и странами БРИКС в области «зеленых» технологий.
4. Создать механизмы общественного контроля, включая право граждан подавать иски за невыполнение климатических обязательств.

Комплексное применение административных мер, экономических стимулов, рыночных инструментов и информационно-просветительских мер, а также активное

участие общества является залогом успешного противодействия климатическим рискам и устойчивого развития страны в условиях глобальных изменений климата.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алешкова И. А. Международные и внутригосударственные принципы климатического права // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4, Государство и право : Реферативный журнал. — 2024. — № 1. — С. 44–57.
2. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права : монография — М. : Юрайт, 2025. — 498 с.
3. Глобальная климатическая угроза и экономика России: в поисках особого пути / Т. Митрова, А. Хохлов, Ю. Мельников [и др.]. — М. : Центр энергетики Московской школы управления «Сколково», 2020. — 69 с.
4. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2024 г. (Росгидромет). — М., 2025. — 104 с.
5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 159 с.
6. Третий оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — СПб. : Научные технологии, 2022. — 124 с.

REFERENCES

1. Aleshkova IA. International and domestic principles of climate law. *Social Sciences and humanities: Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law*. 2024;1:44-57. (In Russ.).
2. Bogolyubov SA. Current Issues in Environmental Law. Moscow: Yurait Publ.; 2025. (In Russ.).
3. Mitrova T, Khokhlov A, Melnikov Yu, et al. The Global Climate Threat and the Economy of Russia: Exploring a Distinct Path. Moscow: Energy Center of the Moscow School of Management «Skolkovo» Publ.; 2020. (In Russ.).
4. Report on the Characteristics of the Climate in the Territory of the Russian Federation for 2024 (Roshydromet). Moscow; 2025. (In Russ.).
5. Zhavoronkova NG, Shpakovsky YuG. Ecological and Legal Framework for Climate Security in the Russian Federation. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).
6. Third Assessment Report on Climate Change and Its Impacts in the Russian Federation: Executive Summary. St. Petersburg: High-Tech Innovations Publ.; 2022. (In Russ.).

ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИДЕОЛОГИИ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Лясович Татьяна Георгиевна,

докторант научно-исследовательского отдела Санкт-Петербургского университета
МВД России, кандидат юридических наук, доцент

198261, Россия, г. Санкт-Петербург, Летчика Пилютова ул., д. 1

vyaznikova@mail.ru

© Лясович Т. Г., 2025

Аннотация. В статье представлена авторская интерпретация событий февраля — октября 1917 г., связанных со становлением республиканской формы правления в России, с точки зрения изменения мировоззренческих констант и формирования новой национальной идеологии. Разрушение системы ценностей, являвшейся оплотом абсолютистского режима, стало причиной глубокого системного кризиса, который охватил все сферы государственной и общественной жизни и в первую очередь затронул сферу духовную. Демократизация системы государственного и местного управления и самоуправления, муниципализация правоохранительных органов, нормативное закрепление буржуазно-демократических прав и свобод граждан как высших ценностей — всё это должно было стать необходимыми условиями формирования новой национальной идеологии «во имя свободной России, спасения Отечества и обновления всей русской жизни»¹. Автор на основе изучения комплекса источников исследовал опыт Временного правительства, связанный с попыткой формирования основ новой национальной идеологии и сопутствующей ей системы ценностей, и сделал вывод о том, что эта практика не могла оказаться успешной в условиях перманентного духовного кризиса, роста нигилистических и экстремистских настроений и других факторов политического, социально-экономического, культурно-религиозного и иного характера.

Ключевые слова: российская государственность в 1917 г.; Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г.; духовный кризис; крах системы ценностей; переходная государственность; переходная государственно-правовая система; государственно-правовая система Российской республики; буржуазная идеология; национальная идеология; мировоззренческие константы.

¹ Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 1278. Оп. 5. Д. 1249.

THE FORMATION OF NATIONAL IDEOLOGY IN THE CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT OF THE RUSSIAN REPUBLIC

Tatyana G. Lyasovich,

Cand. Sci (Law), Associate Professor, Doctoral Student, Research Department, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

St. Petersburg, Russian Federation

vyaznikova@mail.ru

Abstract. The paper presents the author's interpretation of the events that took place from February to October 1917 and related to the establishment of a republican form of governance in Russia, through the lens of changes in worldview constants and the formation of a new national ideology. The collapse of the value system that underpinned the absolutist regime precipitated a profound systemic crisis affecting all spheres of state and social life, with the spiritual domain being foremost impacted. The democratization of state and local governance, the municipalization of law enforcement agencies, and the normative enshrinement of bourgeois-democratic rights and freedoms of citizens as supreme values were intended to serve as necessary conditions for the development of a new national ideology «in the name of a free Russia, the salvation of the homeland, and the renewal of all Russian life». Based on a comprehensive examination of various sources, the author investigates the experience of the Provisional Government in its attempts to establish the foundations of a new national ideology and its accompanying value system. The findings indicate that such efforts were unlikely to succeed amid a context of persistent spiritual crisis, increasing nihilistic and extremist sentiments, and a multitude of other political, socio-economic, cultural, religious, and related factors.

Keywords: Russian statehood in 1917; February Bourgeois-Democratic Revolution of 1917; spiritual crisis; collapse of the value system; transitional statehood; transitional state-legal system; state-legal system of the Russian Republic; bourgeois ideology; national ideology; worldview constants.

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. не только свергла самодержавие, но и фактически упразднила господствовавшую на протяжении многовековой отечественной истории консервативную идеологию, основанную на «Русской идее», которая включала в себя ряд постулатов о богоизбранности и богоносности русского народа, его великой исторической миссии², патриархальности верховной власти, единства народа и царя как абсолютного монарха, помазанника Божьего, отца своих подданных³. «Мы — русские, и с нами — Бог», «За веру, царя и Отечество», — именно такие тезисы могли бы стать характеристикой идеологического мировоззрения среднестатистического обывателя, проживавшего в Российской империи накануне февральских событий 1917 г.

Важным элементом официальной идеологии императорской России была религиозная составляющая. Православие носило характер государственной религии и являлось важной духовной основой формирования мировоззрения населения многонационального Российского государства, обосновывая незыблемость и богоблагословенность самодержавной власти. Русская православная церковь и самодержавие

² Колоницкий Б. «Русская идея» и идеология Февральской революции // University of Toronto/Academic Electronic Journal in Slavic Studies. URL: <http://sites.utoronto.ca/tsq/18/colonitsky18.shtml> (дата обращения: 01.06.2025).

³ В языке монархии идеальный государь должен быть строгим и справедливым отцом для своих подданных, которые... отвечают ему любовью... См. Колоницкий Б. И. «Трагическая эротика»: образы императорской семьи в годы Первой мировой войны / 3-е изд. М. : Новое литературное обозрение, 2023. С. 9.

были связаны институционально и идейно, культ монарха тесно переплетался с культом религиозным⁴.

Революционные события Февраля 1917 г. способствовали погружению отечественного государства и права в глубокое состояние переходности, обусловленное кризисом всех сфер государственной и общественной жизни. Государственно-правовая система Российской республики, существовавшей де-факто с марта по октябрь 1917 г. (де-юре — с начала сентября по 26–26 октября 1917 г.) по своему типу может быть отнесена к переходным системам, возникшим в результате революционных трансформаций, по ряду признаков, которые можно наблюдать применительно ко всем ее компонентам⁵. Одним из признаков такой системы, по М. Н. Марченко, является «временное ослабление социальных и политических основ государства и права в силу происходящей переоценки социально-политических ценностей...»⁶.

Действительно, в результате Февральской буржуазно-демократической революции «Русская идея» потерпела «оглушительное поражение»⁷. В обстановке образовавшегося духовного и идеологического вакуума центральной властью была предпринята попытка выстроить новую постреволюционную идеологию и новую систему социальных, духовных и правовых ценностей.

Буржуазно-демократический характер Февральской революции 1917 г. в сочетании ее антиимперской, антивоенной, антимилитаристской сущностью, обеспечил господство в идеологической сфере либеральных идей прозападного толка: демократизации власти, равенства граждан перед законом, политического равенства, законодательного закрепления буржуазно-демократических прав и свобод (свободы слова, совести, печати, союзов, собраний, стачек)⁸. Новая политическая элита, пришедшая к власти, разделяла и идеи строительства правового государства, муниципализации полиции, развития местного самоуправления в условиях республиканской России⁹. Внедрение этих идей в постреволюционную отечественную практику должно было обеспечить формирование новых представлений у граждан Российской республики о свободе и справедливости, законности и правопорядке, власти и порядке управления, а также сформировать новую систему ценностей и, следовательно, — новую национальную идеологию, которая стала бы жизненно важным атрибутом общества и государства нового типа «духовной основой идентичности общества, его социального единодушия»¹⁰.

В постреволюционных условиях непровозглашенной (до сентября 1917 г.) официально Российской республики национальная идеология должна была придать

⁴ Колоницкий Б. «Русская идея» и идеология Февральской революции // University of Toronto. Academic Electronic Journal in Slavic Studies. URL: <http://sites.utoronto.ca/tsq/18/colonitsky18.shtml> (дата обращения: 01.06.2025).

⁵ О признаках государственно-правовых систем переходного типа упоминает Р. А. Ромашов и раскрывает их сущностное содержание: Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы переходного типа (на примере трансформации Российской империи в федеративную советскую социалистическую республику) // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 4 (78). С. 64–81.

⁶ Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2021. С. 198.

⁷ Колоницкий Б. «Русская идея» и идеология Февральской революции.

⁸ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 03.03.1917 // Вестник Временного правительства. № 1 (46) от 5 (18) марта 1917 г.

⁹ Известно, что вопрос о форме правления Российского государства должен быть решен на Учредительном собрании, однако Временное правительство, придя к власти, заявило о проведении преобразований буржуазно-демократического толка, что подразумевало внедрение республиканской формы правления в российскую практику. Керенский А. Ф., по сути, подтвердил это, законодательно провозгласив Россию республикой 1 (14) сентября 1917 г.

¹⁰ Магомедалиева К. М. Понятие «идеология» в социально-философском дискурсе // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3, Общественные науки. 2021. Т. 36. Вып. 4. С. 129–130.

гражданам «свободной России» новый смысл их существования, способствовать осознанию их собственной значимости, их личной и политической свободы, индивидуальности, их потенциала и возможностей. Она же должна была мотивировать и организовывать граждан Российской республики на служение общему делу революции, на созидательный труд и иные свершения во имя всеобщего блага.

Для этого Временное правительство всех составов стремилось использовать все возможные инструментариумы воздействия на социальные институты с целью формирования «правильного» понимания ими текущей политической ситуации: с этой целью были задействованы средства массовой информации. По мнению исследователей, правительство располагало «достаточным количеством интеллектуальных и материальных ресурсов для организации собственных печатных органов, поэтому либеральные издания обрели наибольший тираж в период двоевластия»¹¹. В прессе того времени повсеместно подчеркивался прогрессивный характер деятельности Временного правительства, освещались его преобразования, публиковались принятые им законодательные акты, тиражировались фотографии, носящие значимый идеологический характер¹². Всё это должно было воздействовать на общественное сознание и убедить обывателя в том, что Российское государство находится в надежных руках и движется в правильном направлении.

Вместе с тем эти меры должны были способствовать формированию единой национальной идеологии, которая, по замыслу реформаторов, должна была сплотить общество и укрепить государство. В определенный период усилия в этом направлении увенчались успехом: популярность Временного правительства и его реформ в период с марта по июль 1917 г. была достаточно высока. Однако начиная с июля 1917 г., несмотря на окончание периода двоевластия и переход власти в руки Временного правительства, его авторитет стал стремительно снижаться. «Половинчатая» политика Временного правительства относительно решения насущных вопросов (о войне, о мире, о земле), невыполнение им своих обещаний на фоне поступательного усиления влияния большевиков и корниловского мятежа в августе 1917 г. сделали власть правительства фиктивной, а выстраиваемую им идеологию непопулярной.

В сложившихся условиях, формирование единой национальной идеологии определялось рядом следующих обстоятельств.

Во-первых, в контексте понимания идеологии как особого теоретического выражения действительных (или потенциально возможных) идеалов, интересов, ценностей индивидов, образа желаемого будущего, констатируем, что в условиях становления республиканской формы правления в России после Февральской революции 1917 г. Временным правительством была предпринята попытка формирования новой буржуазно-демократической идеологии, в основе которой лежал западный либерализм¹³, приспособленный к условиям российских политических реалий¹⁴.

¹¹ Рубцова Е. В., Девдариани Н. В. Роль средств массовой информации печати) в общественно-политической жизни России в период революционных событий 1917 года // Карельский научный журнал. 2019. № 3 (28). С. 77.

¹² Устами либеральной прессы и либеральных авторов выражалась основная идея Временного правительства — забыть политические и социальные распри, объединить и отложить решение важнейших вопросов до победы в войне и созыва Учредительного собрания. См.: Рубцова Е. В., Девдариани Н. В. Роль средств массовой информации (печати) в общественно-политической жизни России в период революционных событий 1917 года. С. 77–78.

¹³ В. И. Ленин неоднократно отмечал, что Временное правительство могло повести Россию только «по пути передовых стран Европы и Америки, по пути создания парламентарной буржуазно-демократической республики». См.: Попова Ю. «Своеобразие нашей революции»: почему в России в 1917 году возникло двоевластие // RT. На русском. 2017. 17 марта.

¹⁴ Об этом: Малышева О. Г., Фатеев А. В. Либералы и их роль в формировании Временного правительства // Вестник МГПУ. Серия «Исторические науки». 2017. № 2. С. 43–49.

Объявленный правительством курс на демократизацию власти способствовал разработке прогрессивного демократического законодательства. Например, Положение о выборах в Учредительное собрание, разработанное Временным правительством, до сих пор считается одним из наиболее демократичных для того времени: избирательные права получили все граждане, достигшие 20-летнего возраста, в том числе женщины и военнослужащие. Был отменен имущественный ценз, ценз оседлости и грамотности, а также любые ограничения по религиозному или национальному признаку¹⁵. Демократичностью отличалось и муниципальное законодательство¹⁶.

Реализация положений о выборах на всех уровнях в условиях стабилизации политической обстановки, несомненно, способствовали бы объединению российского общества, повышению авторитета власти и формированию единых идеологических основ, однако в условиях системного кризиса государства и общества демократизация власти, наоборот, привела к расшатыванию основ государственного строя и усилению политического кризиса вплоть до падения буржуазно-республиканского строя.

Во-вторых, идеология подразумевает стабильность сопутствующей ей системы ценностей. Если сама государственно-правовая система находится в нестабильном (переходном) состоянии (а мы изначально ведем речь о ситуации двоевластия в центре и на местах), то формирование единой национальной идеологии представляется весьма затруднительным ввиду отсутствия единых духовных начал. Власть сама должна быть однородной идеологически и при этом четко понимать, какие идеи должны лечь в основы идеологии, и какими средствами она готова обеспечивать процесс ее формирования. В условиях нестабильной переходной государственности эффективным средством могли бы стать «государственные» средства массовой информации (или (и) система контроля за ними), а также силовой инструментарий, но это противоречило самим идеям Февральской революции — о свободе, в том числе и свободе печати, поэтому правительство не могло использовать указанные меры в идеологической борьбе. Тем более что полиция и жандармерия уступили место муниципальной народной милиции¹⁷. Таким образом, сама нестабильность (переходность) исторического момента не способствовала идеологическому единству общества. Законодательное закрепление буржуазно-демократических свобод дало импульс для одновременного развития либеральной, консервативной, социал-демократической идеологий в недрах российского общества, следовательно, обеспечить формирование единой общей идеологии (например, на основе либеральной как наиболее близкой по духу представителям буржуазной элиты, пришедшей к власти) было крайне затруднительно.

В-третьих, в процессе формирования единой национальной идеологии важна роль харизматичного лидера, способного вести за собой массы. Глава Временного правительства князь Г. Е. Львов не обладал такими качествами¹⁸, несмотря на множество

¹⁵ Положение о выборах в Учредительное собрание (с приложением Наказа, расписания числа членов Учредительного собрания и постановлений Временного правительства). Петроград, 1917.

¹⁶ Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных (1917 год) // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. Отдел первый. № 137. 14 июня 1917 г. Ст. 730. С. 1167–1177.

¹⁷ Памятники российского права : в 35 т. Т. 21 : Памятники права Временного правительства : учебно-научное пособие / под общ. ред. А. А. Демичева, Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 125–134.

¹⁸ По словам В. М. Чернова, «князь Львов носил в себе слишком много инерции уходящей в прошлое эпохи... ему пришлось стать в положение “объединяющей фигуры” тогда, когда правитель должен быть одновременно... и народным трибуном... когда ему нужен... еще более, чем уравновешенность, тройной заряд стихийной волевой энергии». См.: Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. М. : Книга, 1991. С. 345.

несомненных достоинств¹⁹. Сменивший его на посту А. Ф. Керенский, претендуя на роль «нового Бонапарта», умел своим красноречием завоевать любовь толпы. Не случайно современники награждали его поэтичными прозвищами: «любовь революции», «рыцарь революции», «министр революции», а сам он искреннее полагал, что «подавляющее большинство населения России... осознавало, что крушение монархии стало кульминационным пунктом его борьбы за освобождение»²⁰, следовательно, именно это и стало отправной точкой трансформации народного самосознания, его потребности в сплочении и духовном единстве в новых политических условиях. Так, неслучайно имперские символы и ритуалы в сознании населения заменялись новыми революционными символами. Так, образ российского императора, объезжающего владения и тепло приветствующего своих подданных (и даже поднимающего чарку вместе с солдатами), был вытеснен образом «всеобщего кумира» Керенского, который выезжал в действующую армию и со свойственной ему патетикой восклицал: «Товарищи граждане! Вы самая свободная армия в мире!». В ответ Керенского называли «славным, мудрым, честным вождем свободного народа»²¹. Народная симпатия способствовала укреплению авторитета правительства, а также укреплению веры в его силы и преобразовательную энергию. Особенно вера в энергию правительства была сильна в первые месяцы после Февральской революции²².

В-четвертых, одним из признаков переходного периода государства и права, к которым относится и рассматриваемый нами исторический период, является отсутствие определенности и ясности в идеологической сфере. Для возникновения новой «полноценной» национальной идеологии требуется гораздо больше времени, чем, например, для принятия новых законов (с чем как раз достаточно успешно справлялось Временное правительство). В условиях переходной государственно-правовой системы любая политическая элита при построении единой идеологии неизбежно столкнулась бы с рядом трудностей, обусловленных прежде всего тем, что само по себе переходное состояние выступает «сложным средством достижения определенных общественных идеалов, которые не всегда четко очерчены и понятны»²³. Осложнению ситуации способствовала ситуация двоевластия, которая вела к идеологической разобщенности русского общества. Разногласия среди управленческой верхушки (внутриправительственные кризисы, повлекшие за собой смену составов Временного правительства, отсутствие единства мнений и взглядов даже в рамках одного правительственного кабинета (что неоднократно замечалось в мемуарах современников — В. Д. Набокова), личные разногласия между членами Временного правительства также не способствовали выработке единых мировоззренческих констант и идеологическому единству²⁴.

В-пятых, процесс формирования национальной идеологии в период построения Российской республики в 1917 г. многогранен и имеет несколько стихийный,

¹⁹ В. Д. Набоков, управляющий делами Временного правительства, писал о Львове: «Он был чужд честолюбия и никогда не цеплялся за власть. Я думаю, он был глубоко счастлив в тот день, когда освободился от ее бремени» (*Набоков В. Д. Временное правительство: воспоминания* / Владимир Дмитриевич Набоков, М. : Центрполиграф, 2022. С. 80).

²⁰ *Керенский А. Ф. Россия в эпоху великих потрясений* / Александр Керенский. М. : Алгоритм, 2017. С. 122.

²¹ *Шевкунов Г. А. (Тихон, митрополит) Гибель империи. Российский урок* / митрополит Тихон (Шевкунов). М. : Вольный странник, 2024. С. 267–268.

²² *Набоков В. Д. Временное правительство: воспоминания* / Владимир Дмитриевич Набоков, М. : Центрполиграф, 2022. С. 76.

²³ *Сорокин В. В. Общее учение о государстве и праве переходного периода* : монография. М. : Юрлитинформ, 2010. С. 302.

²⁴ В подтверждение этого приведем слова В. Д. Набокова, который с горечью вспоминал о «мучительных заседаниях Временного правительства, в которых... выступали наружу все его бессилие, разногласия, внутренняя несогласованность, глухая и явная вражда одних к другим...» См.: *Набоков В. Д. Временное правительство: воспоминания*. М. : Центрполиграф, 2022. С. 79.

хаотичный характер. В обстановке разрушения прежней монархической системы ценностей и общенациональной имперской идеи новая политическая элита стремилась сформировать ряд идей, претендующих на то, чтобы стать общенациональными и лечь в основу единой национальной идеологии. Способами формирования таких идей стало использование идеологических конструкций (штампов, обыкновений, традиций, образцов прошлого, адаптированных к современной действительности). Использование революционной символики, громких лозунгов, действий, ритуалов в условиях революционного прерывания исторической преемственности должно было заявить о начале нового этапа в жизни Российского государства и общества, о новом месте России в историческом процессе, а новой роли индивида в буржуазно-демократическом обществе и государстве. В подобных условиях формирование национальной идеи объективно становится результатом сложного процесса, связанного с переработкой уже имевшихся традиций с учетом реалий новой политической практики.

Февральские события в России в 1917 г. привели не просто к упразднению монархии и построению нового по форме государства, — они заложили основу новой государственности, новой идеологии, новой культуры, что в совокупности могло бы поставить Россию того времени на один уровень с высокоразвитыми прогрессивными западными государствами. В то же время большинство преобразований Временного правительства не успели получить завершеного теоретико-юридического контура в силу ограниченности срока его пребывания у власти и самого существования Российской республики. Большинство идей буржуазной политической элиты, пришедшей к власти в результате Февральской революции 1917 г., так и не были реализованы, однако опыт буржуазно-республиканского государственно-правового строительства в условиях переходной государственно-правовой системы, несомненно, представляет интерес, как для исследователей, так и для правоприменителей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Керенский А. Ф. Россия в эпоху великих потрясений. — М. : Алгоритм, 2017. — 256 с.
2. Колоницкий Б. И. «Русская идея» и идеология Февральской революции // University of Toronto. Academic Electronic Journal in Slavic Studies. — URL: <http://sites.utoronto.ca/tsq/18/kolonitsky18.shtml> (дата обращения: 01.06.2025).
3. Колоницкий Б. И. «Трагическая эротика»: образы императорской семьи в годы Первой мировой войны. — 3-е изд. — М. : Новое литературное обозрение, 2023. — 664 с.
4. Магомедалиева К. М. Понятие «идеология» в социально-философском дискурсе // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3, Общественные науки. — 2021. — Т. 36. — Вып. 4. — С. 129–130.
5. Малышева О. Г., Фатеев А. В. Либералы и их роль в формировании Временного правительства // Вестник МГПУ. Серия «Исторические науки». — 2017. — № 2. — С. 43–49.
6. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2021. — 640 с.
7. Набоков В. Д. Временное правительство: воспоминания. — М. : Центрполиграф, 2022. — 191 с.
8. Попова Ю. «Своеобразие нашей революции»: почему в России в 1917 году возникло двоевластие // RT. На русском. — 2017. 17 марта.
9. Сорокин В. В. Общее учение о государстве и праве переходного периода : монография. — М. : Юрлитинформ, 2010. — 424 с.
10. Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. — М. : Книга, 1991. — 480 с.
11. Шевкунов Г. А. (Тихон, митрополит). Гибель империи. Российский урок. — М. : Вольный странник, 2024. — 400 с.

REFERENCES

1. Kerenskiy AF. Russia in the Era of Great Upheavals. Moscow: Algoritm Publ.; 2017. (In Russ.).
2. Kolonitskiy BI. «The Russian Idea» and the Ideology of the February Revolution. *University of Toronto. Academic Electronic Journal in Slavic Studies*. Available at: <http://sites.utoronto.ca/tsq/18/kolonitsky18.shtml> [Accessed 01.06.2025]. (In Russ.).
3. Kolonitskiy BI. «Tragic Eroticism»: The Images of the Imperial Family during the First World War. 3rd ed. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie Publ.; 2023. (In Russ.).
4. Magomedalieva KM. The concept of ideology in the socio-philosophical discourse. *Herald of Dagestan State University. Series 3. Social Sciences*. 2021;36(4):129-130. (In Russ.).
5. Malysheva OG, Fateev AV. Liberals and Their Role in the Formation of the Provisional Government. *MCU Journal of Historical Studies*. 2017;2:43-49. (In Russ.).
6. Marchenko MN. The Theory of State and Law: учебник. 2nd ed. Moscow; Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
7. Nabokov VD. Provisional Government: Memoirs. Moscow: Tsentrpoligraf Publ.; 2022. (In Russ.).
8. Popova Yu. «The Uniqueness of Our Revolution»: Why Dual Power Emerged in Russia in 1917. RT (In Russian). 17 March 2017. (In Russ.).
9. Sorokin VV. General Theory of the State and Law during the Transitional Period. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2010. (In Russ.).
10. The country is perishing today. Reflections on the February Revolution of 1917. Moscow: Kniga Publ.; 1991. (In Russ.).
11. Shevkunov GA. (Tikhon, Metropolitan). The Fall of the Empire: The Lesson of Russia. Moscow: Volnyi strannik Publ.; 2024. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.081-086

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Шарапов Роман Дмитриевич,
студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
romanszarapow@yandex.pl

© Шарапов Р. Д., 2025

Аннотация. В статье раскрывается авторская позиция относительно соотношения, полномочий и взаимодействия Государственной думы и Государственного совета, описано влияние выявленных фактов на политические тенденции российского общества. В статье рассматриваются основные проекты, концепции и принципы работы Государственной думы и Государственного совета, в том числе их историческое развитие и основные политико-правовые тенденции работы. В первой части статьи дается терминологическая, историческая и правовая справка об изучаемых институтах государственной власти. Во второй части анализируется происхождение системы российского парламентского строя, сложившегося к концу существования Российской империи. Третья часть является итогом работы, устанавливающей и анализирующей влияние политико-социальных процессов российского парламента на тенденции политической эволюции российского общества, а также иных национальных обществ, являвшихся составной частью Российской империи. Работа над источниками и институционально-функциональный анализ информации о вышеупомянутых институтах государственной власти приводит к выводу, что политическое и юридическое оформление положения Государственной думы и Государственного совета имело сложный и многосторонний исторический характер. Статья содержит изученные в русской историографии факты и анализирует плохо освещенную отечественными исследователями сторону политических тенденций в западных, этнически нерусских территориях Российской империи — преимущественно в Польше и Финляндии, основание и подтверждение которых находится в исследованиях, проводимых иностранными исследователями.

Ключевые слова: Государственная дума; Государственный совет; законодательный орган; представительный орган; парламентаризм в России; законодательная деятельность; история права; история государства; история государства и права России; национально-освободительное движение в Российской империи; Конгрессовая Польша; Великое Финляндское княжество.

THE STATE DUMA AND THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN EMPIRE: AN INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS

Roman D. Sharapov,

Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Moscow, Russian Federation

romanszarapow@yandex.pl

Abstract. The article presents the author's position regarding the relationship, powers, and interactions between the State Duma and the State Council, as well as the impact of the identified facts on the political trends of Russian society. It examines the primary projects, concepts, and principles guiding the operations of the State Duma and the State Council, including their historical development and key political-legal trends. In the first part of the article, a terminological, historical, and legal overview of the studied institutions of state power is provided. The second part analyzes the origins of the Russian parliamentary system that had developed by the end of the Russian Empire. The third part synthesizes the findings of the study, establishing and analyzing the influence of the political and social processes within the Russian Parliament on the political evolution of Russian society, as well as other national societies that constituted a part of the Russian Empire. The work conducted on primary sources, alongside an institutional-functional analysis of information regarding the aforementioned state institutions, leads to the conclusion that the political and legal formalization of the positions of the State Duma and the State Council was characterized by a complex and multifaceted historical nature. The article includes facts examined in Russian historiography and analyzes the underexplored aspects of political trends in western, ethnically non-Russian territories of the Russian Empire — primarily in Poland and Finland — substantiated by research conducted by foreign scholars.

Keywords: State Duma; State Council; legislative body; representative body; parliamentarism in Russia; legislative activity; history of law; history of the state; history of the state and law in Russia; national liberation movement in the Russian Empire; Congress Poland; Grand Duchy of Finland.

Государственный совет Российской империи — высший законосовещательный орган при императоре в 1810–1906 гг. Он был учрежден при императоре Александре I, объявлением манифеста «Образование Государственного совета»¹ от 1 (13) января 1810 г. Сама концепция подобного органа не была новой. В 1801 г. Александром I был создан Непременный совет. Именно он, в составе титулованной знати, подготовил ряд реформ, в том числе и указ о вольных хлебопашцах. Тем не менее после создания министерств и учреждения Комитета министров в 1802 г., работа Непременного совета ограничилась запутанными или маловажными делами, что потребовало оптимизации организации государственной власти.

Сама идея о формировании Государственного совета была предложена великим общественным деятелем М. М. Сперанским (1772–1839 гг.). Он проводил либеральные реформы начала XIX в. О необходимости создания Государственного совета он писал: «Порядок и единообразие государственных дел требуют, чтобы было одно средоточие для общего их соображения. Установление его должно быть соразмерно пространству дел к величию Империи. Оно должно иметь публичное существование, дабы действия власти управляющей не казались самопроизвольными»².

¹ Манифест «Образование Государственного совета», 1 января 1810 года / Российское законодательство X–XIX вв. : в 9 т. Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О. И. Чистяков. М. : Юридическая литература, 1988. С. 61–78.

² Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил. «Записки об устройстве

В 1906 г. в связи с созданием Государственной думы, Государственный совет изменил свое положение в системе государственной власти в Российской империи: в соответствии с манифестом 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного Совета» орган наделялся законодательными, а не законосовещательными полномочиями. По своей сути, Государственный совет превращался в верхнюю палату российского парламента. Вместо старой системы назначения членов Государственного совета императором, вводилась половинчатая система совместного избрания и назначения членов (половина членов Государственного совета назначалась императором, другая половина — избиралась). Избрание проводилось по шести куриям: от духовенства, от губернских дворян, от губернских земств, от академии наук, от Мануфактурного совета, и Финляндской Эдускунты. Выборы были как прямыми (от губернских земских собраний), так и двухступенчатыми. Срок избрания членов по выборам составлял 9 лет.

Государственный совет объединял два департамента: первый был ответственен за разрешение правовых вопросов, главным образом возникавших в Сенате или между Сенатом и министерствами, а второй специализировался на финансовых и экономических вопросах, рассматривал годовые отчеты Министерства Финансов, Государственных банков, сберегательных касс, вопросы продажи частным лицам государственных земель, дела частных железнодорожных сетей.

Создание феномена выборности позволило оживить жизнь Государственного совета: формировались политические группировки (группа правых, группа правого центра, кружок внепартийного объединения, группа центра, группа левых). Состав различных групп отличался: были те, которые были постоянными, например группа правого центра, были и те, чей состав постепенно увеличивался (группа правых), были те, что теряли свою популярность. Группа центра, например, к 1917 г. потеряла половину от количества своих членов по сравнению с 1906–1908 гг.

В свою очередь, Государственная дума Российской империи — высший законодательный представительный орган в Российской империи, существовавший в 1906–1917 гг. Орган был создан Николаем II в соответствии с его манифестом от 06.08.1905. Его создание было весьма спорным событием: с одной стороны, создание было обусловлено обострением политического кризиса в Российской империи, с другой стороны, решение носило половинчатый характер. Положение о выборах в Государственную думу, разработанное комиссией А. Г. Булыгиным, министром внутренних дел Российской империи, вызвало общественное недовольство, что привело к Всероссийской октябрьской политической стачке. Причиной подобного недовольства был существенный ценз для обладания правом голоса: им наделялись только крупные плательщики промыслового и квартирного налога, крупные собственники недвижимых имуществ, а также крестьяне, но на особых основаниях. Результатом политической забастовки стал манифест 17 октября 1905 г. Он превратил Государственную думу из законосовещательного собрания в законодательный.

В отличие от современного российского парламента, Государственный совет и Государственная дума были равны в процессе законодательства (обладали равными правами), что определялось 106-й статьей Основных Государственных Законов: «Государственный Совет и Государственная Дума пользуются равными в делах законодательства правами»³. Такая система, скорее всего, была позаимствована из парламентского строя Третьей Французской республики⁴. В отличие от Франции, где система была относительно развитой и обе палаты избирались исключительно народом, в Российской империи такая система оказалась не практичной и приводила к

судебных и правительств. учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру» М. : Русская мысль, 1905. С. 112–120.

³ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3е: [с 1 марта 1881 г.]. СПб. : Гос. тип., 1885–1916. Т. 26: 1906–1909.

⁴ Nicolet C. L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique, Paris, Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995.

занятым казусам в истории Государственной думы и частым конфронтациям между Государственной думой и Государственным советом — фактически между органами, с совершенно разной политической историей и разными политическими позициями. Из вышесказанного следует, что Государственный совет, половина членов которого назначалась императором, *ex natura politica*, был более проправительственным и менее оппозиционным органом, чем Государственная дума.

Какое влияние это оказало на политические тенденции российского общества и национальные общества в Российской империи? Стоит отметить, что политические тенденции в русском обществе и ассоциированных с русскими территориями обществах сильно отличались от тенденций в исторически нерусских территориях. В дальнейшем, это исследование, помимо изучения тенденций российского общества, также будет основываться на обществах в следующих историко-географических областях Российской империи: в Польском царстве (территориях т.н. Конгрессовой Польши) и Великом Финляндском княжестве.

Российское общество по своей сути было разделены на две основных (весьма радикальных) группы — националисты, являвшиеся опорой русского трона, и левые реформисты, создавшие множество партий, стремящихся к мирному переходу от самодержавия к парламентской монархии. Доля революционеров на тот момент была весьма незначительна, что следует из выборов в Государственную думу IV созыва: основная сила революционеров — РСДРП — набрала только 14 мест, в то время как реформистский Союз 17 октября — 98 мест⁵. Несмотря на сведения о массовой фальсификации результатов выборов (например, т.н. теория нижегородского губернатора А. Н. Хвостова о способе формирования проправительственной думы), результатам выборов можно доверять лишь с оговоркой того, что IV Государственная дума была гораздо правее, чем было общество. Массовое полевание в обществе также отмечается и подтверждается периодическими изданиями в регионах. Например, петербургская газета либерального толка «Современное слово» указывала на сокращение националистических организаций на местах и на усиление оппозиционных настроений в буржуазных и помещичьих кругах⁶. Зная о массовой фальсификации выборов, российское общество считало Государственную думу более близким к обычным людям институтом, чем Государственный совет, тем не менее поляризация общества и формирование разделения российского общества, осложнили выражение политического мнения российского общества, что делает позицию российского общества по поводу двух законодательных политических институтов менее явной и менее систематизированной. Исходя из анализа политической обстановки в регионах, основным источником которого являются преимущественно региональные газеты («Современное слово» — Санкт-Петербург, «Рязанская жизнь», «Казанские губернские ведомости», «Нижегородская правда», «Голос» — Ярославская губерния), стоит отметить, что в целом полярность противоборствующих лагерей возрастала.

Польское общество, не подвергалось подобной проблеме. Сама теория построения национального государства в Польше отличалась множеством концепций: одни искали помощь в создании Польши в Германии, другие — в России. Основными направлениями поисков, связанных с Россией делились на автономистов (легалистов), искавших компромисс с Россией в создании более широкой Польской автономии, и революционеров, совместно с российскими радикальными социалистами и анархистами, видевших свое будущее в развале Российской империи. Память о неудавшемся создании суверенного государства, попытке кириллизации польского языка, фактическом вычеркивании этнонима «поляк» и топонима «Польша» (прим.: вместо указанных слов в правовой документации предлагалось использовать формулировки «губернии Привислинского края», «Привислинские губернии», «житель

⁵ Анохина З. Н. Четвертая Государственная Дума // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 1992. № 2 (4). С. 86.

⁶ Автор не указан, Хроника // *Современное слово*. 1912. № 1594. С. 3.

Привислинского края»⁷) сформировало и обеспечило силой революционные польские организации. Это отмечается закатом политической жизни польских легалистов, в особенности А. Чарторыйского. Польские легалисты выступали за умеренную политику в отношении Российской империи и планировали постепенное отдаление от России и формирование польской автономии. Осознание иллюзорности таких надежд произошло постепенно в середине XIX в.: постепенная русификация Польши, превращение системы личной унии двух государств в систему обычного генерал-губернаторства, аресты и ссылки польских студентов привело к ответной радикализации общественных настроений. Именно формирование и обособление новых идеологий — национализма и радикального социализма — привело к возрождению революционной активности польского общества. Если в период 70-х — начала 90-х гг. XIX в. не наблюдалось ярких демонстраций польского национально-освободительного движения, то в XX в. польское общество вошло с высоко поднятой головой и большими ожиданиями. Уже в конце 90-х гг. XIX в. формируется разделение поляков не по территориальному признаку (немецкие, австрийские и российские поляки), а по идеологическому признаку (националисты в Лиге Народовой под руководством Романа Дмовского и польские социалисты, в частности Б. Лимановский и Л. Варыньский). В то же время набирают популярность их газеты «Рувность» (Równość) и «Голос» (Głos). В несколько поколений Конгрессовой Польши было воспитано на том, что Государственная дума и Государственный совет совместно проводили политику, направленную на уменьшение польского самосознания, что формировало негативное отношение к обеим палатам российского парламента⁸.

Отличная от Польши ситуация формировалась в Финляндии, где традиционно финские политики предпочитали кооперацию революции. Стоит отметить, что Финляндия вышла из состава Российской Республики после начала Гражданской войны, что гораздо позже, чем Польша. Связано это было с опасениями строить новое государство между двумя сильными государствами — Россией и Швецией. Кроме того, Финляндия имела свою таможенную, почтовую службу и органы правосудия. Доходы княжества не вливались в общеимперскую казну, а направлялись на собственные нужды. В 1868 г. Финляндия получила свою денежную систему. Финны были освобождены от прохождения обязательной службы в русской армии. Более того, финский язык начал свое развитие именно после присоединения к России. Совокупность этих фактов способствовало частичному пренебрежению идеей создания собственного государства, так как не было предпосылок для недовольства населения: русификация Финляндии имела минимальный характер и большей частью была связана с географическими названиями и бюрократическими вопросами, связанными с документооборотом и документохранением.

Отношение населения к Государственной думе и Государственному совету и обратное влияние этих законодательных институтов на население варьировалось в зависимости от исторического развития народов. В основе своей, российское население, составлявшее большинство Российской империи видели в Государственной думе полноценную, более демократическую и более народную альтернативу Государственному совету, что влияло на большую симпатию народа к думцам. Это подчеркивалось и конфронтациями между двумя институтами. Такая система делала законодательную власть в России более шаткой и подверженной кризисам, позже это привело к формированию негативной позиции государства к думе, применявшейся для ослабления ее позиции. Такая позиция привела к оппозиционной деятельности думы и формированию предпосылок для Февральской революции.

⁷ Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). М.: Российская политическая энциклопедия (Росспэн), 2004. С. 22.

⁸ Jezierski A., Leszczyńska C. Historia gospodarcza Polski, Warszawa: Wydawnictwo Key Text, 2003. S. 466.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автор не указан. Хроника // Современное слово. — 1912. — № 1594. — 4 с.
2. Анохина З. Н. Четвертая Государственная Дума // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. — 1992. — № 2 (4). — С. 86–121.
3. Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). — М. : Российская политическая энциклопедия (Росспэн), 2004. — 394 с.
4. Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) : С прил. «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». — М. : Русская мысль, 1905. — VI, 359 с.
5. Jezierski A., Leszczyńska C. *Historia gospodarcza Polski*. — Warszawa : Wydawnictwo Key Text, 2003. — 568 s.
6. Nicolet C. *L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique*. — Paris : Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995. — 528 p.

REFERENCES

1. Author Unspecified. *Chronicle. Sovremennoe slovo*. 1912;1594:4. (In Russ.).
2. Anokhina ZN. The Fourth State Duma. *Magistra Vitae: An Electronic Journal of Historical Sciences and Archaeology*. 1992;2(4):86-121. (In Russ.).
3. Bakhturina AYU. The Outskirts of the Russian Empire: State Administration and National Policy during the First World War (1914–1917). Moscow: Russian Political Encyclopedia (Rosspen) Publ.; 2004. (In Russ.).
4. Speransky MM. Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M. M. Speranskogo: (Vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.) with pril. «Zapiski ob ustroystve sudebnykh i pravitel'stv. uchrezhdeniy v Rossii» (1803 g.), statey «O gosudarstvennykh ustanovleniyakh», «O krepостnykh lyudyakh» i «Permskogo pis'ma k imperatoru Aleksandru» [The State Reform Plan of Count M. M. Speransky: (Introduction to the Compilation of State Laws of 1809) with an Appendix: «Notes on the Organization of Judicial and Governmental Institutions in Russia» (1803), the articles «On State Institutions», «On Serfdom», and the «Perm Letter to Emperor Alexander»]. Moscow: Russkaya mysl Publ.; 1905. (In Russ.).
5. Jezierski A., Leszczyńska C. *Historia gospodarcza Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Key Text; 2003.
6. Nicolet C. *L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique*. Paris: Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995.

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.087-097

СОВЕТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО 1920–1930-х гг. КАК СРЕДСТВО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОБЩЕСТВА И СОЦИОПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕСУРС

Максимова Ольга Дмитриевна,

профессор кафедры международного и публичного права Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации; доктор юридических наук, доцент
105318, Россия, г. Москва, ул. Щербаковская, д. 38

odmaksimova@fa.ru

© Максимова О. Д., 2025

Аннотация. Рассмотрен механизм социалистических преобразований общества через принятие законодательных актов на примере исторического опыта Советского государства. Эта система отличалась от западных парламентских систем тем, что обладала устойчивостью и могла успешно работать в кризисных условиях, например в условиях гражданской войны или социалистической реконструкции народного хозяйства в период коллективизации. Важной характеристикой системы было то, что она обеспечивала поддержку властных решений государства со стороны народа, интересы которого в высших органах представляли делегаты съездов Советов, члены ЦИК, делегаты партийных съездов. Еще одной характеристикой системы следует считать взаимозаменяемость законодательных органов, то есть все четыре высших органа системы были наделены законодательными полномочиями. В статье проведен анализ разработки и принятия советских законов в 1920–1930-х гг. на примерах законодательства о едином сельскохозяйственном налоге и законодательства о проведении коллективизации, которые показывают, что, вопреки распространенному мнению о том, что регулирование в советской системе осуществлялось на основании партийных решений, важным социополитическим ресурсом и средством преобразования общества выступали советские законы, принятые в установленном порядке и воплощавшие в себе идеи руководителей партии и Советского государства, а также представителей народа в советских и партийных органах, выработанные на основе теорий К. Маркса и В. И. Ленина.

Ключевые слова: советский закон; Совет народных комиссаров; ЦИК СССР; коллективизация; единый сельскохозяйственный налог; законотворчество; социализм; колхоз.

SOVIET LEGISLATION OF THE 1920s–1930s AS AN INSTRUMENT OF SOCIALIST TRANSFORMATION AND A SOCIO-POLITICAL RESOURCE

Olga D. Maksimova,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor; Professor, Department of International and Public Law,
Financial University under the Government of the Russian Federation
Moscow, Russian Federation
odmaksimova@fa.ru

Abstract. *The study examines the mechanism of socialist transformation of society through the adoption of legislative acts, using the historical experience of the Soviet state as a case study. This system differed from Western parliamentary systems, since it was more resilient and capable of functioning effectively under crisis conditions, such as the Civil War or the socialist reconstruction of the national economy in the period of collectivization. This system was characterized provision for popular support of governmental decisions, as the interests of the people were represented in the highest state bodies by delegates to the Congresses of Soviets, members of the Central Executive Committee, and delegates to party congresses. Another defining feature was the interchangeability of legislative bodies, whereby all four supreme organs possessed legislative authority. The paper analyzes the drafting and adoption of Soviet laws during the 1920s and 1930s, using the legislation on the Unified Agricultural Tax and the laws concerning collectivization as case studies. Contrary to the common view that regulation in the Soviet system was solely based on party decisions, these examples demonstrate that Soviet laws — enacted in accordance with established procedures — served as important socio-political instruments and means of societal transformation. These laws embodied the ideas of party and state leaders, as well as representatives of the people within the Soviet and party organs, and were developed based on the theoretical frameworks developed by K. Marx and V. I. Lenin.*

Keywords: Soviet law; Council of People's Commissars; Central Executive Committee of the USSR; collectivization; unified agricultural tax; legislative activity; socialism; collective farm (kolkhoz).

В советский период в управлении обществом значительно повысилась роль законодательства. Советское государство с момента своего создания активно использовало издание декретов и постановлений для проведения мер социалистического преобразования общества¹. Для достижения результата был необходим действенный механизм принятия законодательных актов, который был представлен системой высших советских органов, сложившейся в первые годы революции и развивавшейся в 1920–1930-х гг. Система состояла из четырех органов: из двух представительных органов — Всесоюзного съезда Советов, созывавшегося один раз в два года, и Центрального Исполнительного Комитета СССР, работавшего по сессиям, а также двух коллегиальных органов — Президиума ЦИК СССР и Совета Народных Комиссаров СССР.

В Советском государстве после революции начала складываться однопартийная система. Но вмешательство РКП(б) в создание советских законов начинает проявляться в 1921 г. Его основной причиной стала необходимость преодоления негативных последствий политики военного коммунизма. Начиная с 1921 г. законодательные органы власти стали действовать строго в соответствии с политикой правящей партии.

¹ Декреты Советской власти. Т. 1 : 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. М. : Политиздат, 1957. 640 с.

Большевики стремились проводить единую политику и реализовывать ее в форме законодательных актов. Данный тезис можно показать на примере подготовки, разработки и проведения коллективизации в сельском хозяйстве в СССР.

Согласно Примерному уставу сельскохозяйственной артели 1935 г., «коллективный путь, путь социализма, — единственно правильный путь для трудящихся крестьян»². Ключевым положением устава стало введение положения о вечном пользовании землей для колхозов по инициативе товарища Сталина. Это дало колхозам широкие перспективы для того, чтобы почувствовать себя настоящими хозяевами своей земли, а каждому колхознику — уверенность в том, что земля останется у них навечно и они смогут пользоваться плодами своего труда на общем поле³.

Советское государство активно внедряло представления о преимуществах колхозов в сознание крестьян через законодательство. Но советский закон прежде всего имел значение инструмента политики и ярким примером в 1920-е гг. стало законодательство об едином сельскохозяйственном налоге. Новаторство декрета заключалось во введении исчисления ЕСХН в весовых единицах для зерновых культур с возможностью уплаты как натурой, так и деньгами. ЕСХН заменил целый ряд налогов, например единый натуральный налог, трудовой гужевого налога.

В годы нэпа развитие законодательного регулирования сельскохозяйственного налога происходило под руководством СНК СССР, во главе которого стоял А. И. Рыков. В ходе рассмотрения в Совнаркоме проекта Положения о едином сельскохозяйственном налоге на 1926–1927 гг. был обсужден доклад представителей Центрального статистического управления и Наркомата финансов. Суть предложений сводилась к следующему: 1) повысить налоги для наиболее зажиточных крестьян и 2) равномерно распределить налоговую нагрузку между районами страны⁴.

СНК СССР принял проект положения о едином сельскохозяйственном налоге со следующими поправками и дополнениями. Во-первых, была принята поправка Украины о необходимости учета разницы между многосемейными и малосемейными хозяйствами. Украинцы аргументировали это тем, что при одинаковом доходе на едока, многосемейные сталкивались бы с несправедливостью в пользу малосемейных. По этой поправке СНК решил, что опыт Украины будет учитываться при разработке проекта закона об ЕСХН в следующем году. Во-вторых, Совнарком союзных республик было предоставлено право разрешать местным исполнительным комитетам (губисполкомам и облысполкомам) устанавливать необлагаемый налогом минимум на уровне ниже общеустановленного. Кроме того, волостные налоговые комиссии наделялись правом освобождать от уплаты ЕСХН хозяйства бедняков на сумму понижения минимума, определенную местными исполнительными комитетами⁵.

В апреле 1926 г. при рассмотрении проекта закона об ЕСХН в Центральном Исполнительном Комитете СССР нарком финансов СССР Н. П. Брюханов предложил перейти от налогообложения доходов от земледелия к налогообложению всех доходов крестьянских хозяйств. Он обосновывал свое предложение необходимостью более справедливого распределения налоговой нагрузки и соответствия налоговых ставок платежеспособности крестьянских дворов.

Брюханов приводил примеры жалоб крестьян, которые платили налоги без учета размеров дохода. Один из крестьян жаловался, что, несмотря на отсутствие побочных доходов, платил налог в том же размере, что и крестьянин, имеющий доход от отхожих промыслов⁶.

Нарком выделил основные недостатки системы налогообложения крестьянства. Главный недостаток заключался в неравномерности обложения как между разными районами, так и между разными хозяйствами внутри одного района. Например, в

² Примерный устав сельскохозяйственной артели // СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

³ Доценко М. Сталинский устав колхозной жизни // Советское государство. 1935. № 1–2. С. 62, 63, 64.

⁴ ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 16. Л. 334.

⁵ ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 16. Л. 288, 289.

⁶ Бюллетень: № 1-34 / ЦИК СССР 3-го созыва. 2-я сессия ЦИК СССР. М., 1926. № 18. С. 4.

районах Крайнего Севера учитываемые при налогообложении источники дохода составляли всего 30 % от общего дохода. В Псковской, Новгородской, Ленинградской, Смоленской губерниях и в Московском промышленном районе неземледельческие доходы составляли 45–47 %. Чтобы показать неравномерность обложения нарком финансов привел средние неземледельческие доходы бедняцкого хозяйства, имевшего 2 десятины земли, и мощного хозяйства, имевшего посева 16 десятин, соответственно в сумме 117 руб. и 354 руб.⁷

Несмотря на принятие закона об ЕСХН в апреле 1926 г., Совнарком вернулся к его рассмотрению 22 июня 1926 г. Причиной этого стали возражения и волнения со стороны фабрично-заводских рабочих. Рабочие считали, что закон не учитывает интересы рабочего класса и включает в объект налогообложения не только доходы от земледелия, но и неземледельческие заработки людей, связанных с землей.

Председатель СНК СССР А. И. Рыков сообщил членам Совнаркома, что реализация закона о ЕСХН привела к существенному изменению налогообложения различных групп крестьянства, в результате чего квалифицированные рабочие, связанные с землей и получающие 100 руб., оказались отнесены к категории кулаков⁸.

Совнарком РСФСР предлагал отложить введение закона на год. Однако Союзный Совнарком проголосовал против отсрочки. В ходе обсуждения высказывались различные предложения, в том числе об исключении зарплаты по найму из налогооблагаемой базы, повышении норм доходности и переходе к подоходному налогу. В итоге было принято решение использовать проект РСФСР в качестве основы и предоставить союзным республикам право вносить изменения в ставки, нормы и шкалы налогообложения в пределах 20 % от утвержденных в законе.

Закон о ЕСХН был изменен Совнаркомом через два месяца после его принятия. Рыков подчеркивал, что «обиды» со стороны местных исполнительных комитетов из-за внесенных изменений не обоснованы, так как СНК пришлось изменить закон, который был ранее утвержден на сессии ЦИК и поддержан партией⁹.

Можно считать, что 1926 г. стал переломным моментом в изменении подхода Советского государства к налогообложению крестьянства. Важнейшими изменениями были: 1) включение в налогооблагаемый доход не только доходов от сельского хозяйства, но и неземледельческих доходов и 2) направленность налоговой политики на облегчение бремени маломощных хозяйств. В последующие годы законодательство об ЕСХН продолжало изменяться. В Положении о ЕСХН 1927 г. речь шла о налогах коллективных, советских и единоличных хозяйств. Обращает на себя внимание большое количество установленных этим законом льгот по налогу для маломощных, бедных хозяйств.

В Положении ЦИК и СНК СССР о ЕСХН от 20.02.1929 впервые в советском законодательстве появился термин «кулацкое хозяйство», то есть официально выделена социальная группа кулаков.

Итак, в 1920-е гг. законы о ЕСХН были важными инструментами преобразований советского общества. Эти законы принимались с 1923 г. и в каждом последующем году положения этих законов корректировались с учетом социально-экономической и социально-политической обстановки. В налоговом законодательстве было установлено значительное количество льгот по единому сельскохозяйственному налогу для бедных крестьян и ежегодно ужесточался режим налогообложения для зажиточных крестьян — кулаков. В 1929 г. закон о ЕСХН дополнился признаками кулацкого хозяйства, что позволило в 1930 г. приступить к политике сплошной коллективизации.

С помощью налогового законодательства 1920-х гг. в СССР были подготовлены условия для перехода крестьянства к колхозам. Переход к этой политике не был внезапным, а являлся плановым. К весне 1930 г. большая часть хозяйств, классифицированных как кулацкие, прекратила свою деятельность. В конце 1930 г. ЦИК

⁷ Бюллетень: № 1-34 / ЦИК СССР 3-го созыва. 2-я сессия ЦИК СССР. М., 1926. № 18. С. 5, 6.

⁸ ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 31. Д. 374. Л. 1.

⁹ ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 31. Д. 374. Л. 40.

и СНК СССР предприняли попытку переопределить понятие кулацкого хозяйства в законе о ЕСХН на 1931 г. Однако, как отметил М. И. Калинин, эта попытка была тщетной, поскольку «прежние признаки кулачества практически исчезли, а новых, которые можно было бы официально закрепить, не появилось»¹⁰.

О том, как был подготовлен и обоснован этот переход можно узнать из стенограммы партийного пленума, состоявшегося 10–17 ноября 1929 г.

Прежде чем приступить к анализу идей участников партийной дискуссии отметим, что в данном случае для анализа может быть использована методология, предложенная П. Бурдые в работе «Социальное пространство: поля и практики», в которой автор предлагает категорию «юридического поля». Под юридическим полем понимается «место конкуренции за монополию на право устанавливать право, иначе говоря — нормальное распределение (*nomos*) или порядок (*order*), в котором сталкиваются агенты, обладающие одновременно социальной и технической компетенцией, заключающейся главным образом в социально признанной способности интерпретировать (более-менее вольным или установленным образом) свод текстов, закрепляющих легитимное, т.е. правильное видение мира»¹¹. Представляется, что в момент перехода в 1929 г. к политике сплошной коллективизации юридическое поле оказалось суженным и находилось в руках высших партийных органов. Можно говорить о том, что высшие советские законодательные органы оказались «отодвинуты» от активного обсуждения и решения проблем социалистического переустройства деревни. Отметим, что при этом официальная процедура оформления принятых решений в форме законов в высших советских органах сохранялась.

Итак, на заседаниях пленума ВКП(б) в ноябре 1929 г. состоялись весьма бурные и плодотворные дискуссии с точки зрения формирования новых идей для законодательной деятельности в области колхозного строительства. Для того чтобы показать спектр мнений, разногласия и споры при обсуждении на ноябрьском пленуме, можно выделить ряд проблемных вопросов, рассмотренных членами ЦК ВКП(б).

Г. М. Кржижановский — председатель Государственной плановой комиссии при Совете Народных Комиссаров СССР, выступавший с основным докладом о контрольных цифрах народного хозяйства, обратил внимание присутствующих на идеологические основания деятельности партии и Советского государства. Он напомнил, что мир расколот на два враждебных лагеря и период времени, который вошел в историю под названием новой экономической политики, представлял собой лишь временный мир, передышку. Сроки передышки были обозначены ими как краткие, поэтому следовало вести борьбу «с рабами надуманных схем, которые по-интеллигентски желают перехлестнуть действительность, а не идти рядом с ней, разделяя ее муки, муки родов, забывающих, что ничто великое не рождается без мук, без напряжения, без гигантских жертв»¹². Главными проблемами страны Кржижановский назвал небывало острую классовую борьбу за хлеб и отставание развития сельского хозяйства от промышленности.

Председатель Высшего совета народного хозяйства СССР В. В. Куйбышев отмечал огромную тягу крестьянства к колхозам. Критикуя позицию Н. И. Бухарина, озвученную им в апреле 1929 г., Куйбышев говорил, что «правые утверждали, что мы имеем деградацию сельского хозяйства. На самом деле мы имеем бурный рост социалистического сектора»¹³. Также он отмечал, что выражение Бухарина о феодальной эксплуатации крестьянства — это «гноусное обвинение, брошенное в лицо партии, в лицо Центрального Комитета».

¹⁰ Зеленин И. Е. Сталинская «революция сверху» после «великого перелома». Политика. осуществление, результаты. 1930–1939. М., 2006. С. 28.

¹¹ Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. СПб. : Алетейя, 2017. С. 78.

¹² Как ломали нэп. Стенограмма Пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. Т. 5. М. : МФД, 2000. С. 24.

¹³ Как ломали нэп. С. 43.

Успехи в деле коллективизации отмечали также Народный комиссар внешней и внутренней торговли СССР А. И. Микоян и будущий первый нарком земледелия СССР Я. А. Яковлев.

А. Микоян, затронув вопрос борьбы с правой оппозицией, заявил, что самый большой провал оппозиция потерпела в области сельского хозяйства. Как известно, группа Бухарина предлагала и далее развивать нэп, сняв ограничения для развития капитализма в деревне, используя механизмы индивидуального обложения кулака сельхозналогом и весеннего повышения хлебных цен. Микоян обвинил бухаринцев в пренебрежительном отношении к совхозам и колхозам, а между тем, по его мнению, «совхозы и колхозы уже в 1930 г. должны дать около половины хлебазаготовок»¹⁴. Говоря о хлебазаготовках, нарком внешней и внутренней торговли назвал их проведение в 1929 г. самым важным и поучительным успехом партии, достигнутым с помощью мобилизации лучших кадров партработников и рабочих бригад. Опыт хлебазаготовок, по мнению Микояна, показал, что буржуазные специалисты-экономисты не до конца понимают специфику советской экономики, недооценивают такие средства, как «партийные мобилизации, социалистическое соревнование, подъем масс, бедняцко-середняцкая активность и эффект нажима на кулака»¹⁵.

В выступлении Я. А. Яковлева программа по развитию крестьянского хозяйства тов. Бухарина была охарактеризована как «программа крестьянской ограниченности»¹⁶. Вслед за Сталиным¹⁷ он назвал осуществление мероприятий в 1929 г. в деревне как год великого перелома, так как «крупное товарное хозяйство кулацкого типа вытесняется крупным товарным хозяйством социалистического типа»¹⁸.

Чтобы показать преимущества проведенных мероприятий он сравнил коллективизацию в СССР с реконструкцией сельского хозяйства в Америке. Отметив, что процессы сходные, Яковлев подчеркивал, что пути решения проблем сельского хозяйства принципиально различаются. В СССР мелкий сельхозпроизводитель не поглощался крупным как в Америке, а объединялся в колхоз вместе другими бедняцкими и середняцкими хозяйствами¹⁹.

Ключевым моментом дискуссии, которая была развернута на Пленуме партии в ноябре 1929 г., явилась борьба с так называемым правым уклоном. Данной проблеме посвятили свои речи Г. И. Петровский, Я. Б. Гармарник, И. М. Варейкис, Г. К. Орджоникидзе, Е. М. Ярославский и И. В. Сталин. Стоит признать, что идеи, предложенные «группой трех» Н. И. Бухариным, А. И. Рыковым и М. П. Томским в апреле 1929 г., действительно, принципиально отличались от предложенных участниками партийного пленума в ноябре 1929 г. Таким образом, можно констатировать, что между группами в партии произошла идейная борьба, которая существенно повлияла на развитие советского законодательства в конце 1920-х гг. — в начале 1930-х гг.

Получив одобрение собравшихся, критики платформы группы Бухарина стали предлагать и обсуждать наиболее насущные проблемы колхозного движения и социалистического переустройства деревни и пути их решения. Выделим ряд наиболее важных вопросов, которые назывались членами ЦК партии: проблема нехватки тракторов и сельхозмашин, проблема качественной разработки плановых заданий, организационные вопросы при создании колхозов, борьба с кулаками и возможность применения в отношении кулачества чрезвычайных мер.

Стоит заметить, что государственное обеспечение колхозов тракторами играло весьма существенную роль в вовлечении крестьянства в первые колхозы. Однако

¹⁴ Как ломали нэп. С. 77.

¹⁵ Как ломали нэп. С. 81.

¹⁶ Как ломали нэп. С. 180.

¹⁷ Сталин И. В. Год великого перелома. К XII годовщине Октября // Сочинения. Т. 12. М. : Государственное издательство политической литературы, 1949. С. 118–135.

¹⁸ Как ломали нэп. С. 181.

¹⁹ В художественной форме драматический процесс преобразования сельского хозяйства в Америке был показан в романе Д. Стейнбека «Гроздь гнева». И этот роман ярко воспроизводит описание, данное в выступлении Я. Яковлева.

в 1929 г. тракторов в стране было еще мало, что и отмечали выступающие. Управляющий Центрального статистического управления СССР при Совнаркоме СССР В. П. Милютин говорил, что крестьянство переживает огромный перелом, но «тем не менее тракторами колхозы будут снабжены примерно процентов до 25–30»²⁰. Более того, Милютин сетовал, что 70 % колхозов пока будут работать без тракторов. Чтобы как-то решить вопрос, который, по мнению оратора, был не только экономическим, но и политическим, он предлагал, несмотря на скудость бюджета СССР, увеличить импорт тракторов.

Первый секретарь обкома партии Центрально-Черноземной области И. М. Варейкис сообщал, что в ЦЧО имелось 17 тракторных станций, но в следующем году их придется сокращать из-за отсутствия техники²¹. Первый секретарь Сибирского крайкома ВКП(б) Р. И. Эйхе докладывал, что Сибирь получила только 400 тракторов и с 1926 по 1929 г. количество тракторов на 1 тысячу посевной площади снижалось. Если в 1926 г. было 7 тракторов, то в 1929 г. — 2,5 трактора²². Он также просил ввозить трактора из-за границы.

Первый секретарь Средне-Волжского обкома ВКП(б) М. М. Хатаевич жаловался на отсутствие керосина и запасных частей к тракторам, из-за чего в самый разгар сельскохозяйственных работ простаивало от 25 до 40 % тракторного парка²³.

Приведенные сведения показывают, что региональные партийные руководители были весьма встревожены недостаточным количеством тракторов и требовали скорейшего решения этого вопроса.

Еще одним проблемным вопросом был вопрос разработки плановых заданий. На качество плана внимание членов партии обращали В. Я. Чубарь и М. М. Хатаевич. Так, председатель Совета Народных Комиссаров Украинской ССР В. Я. Чубарь полагал, что оперативные планы должны составляться более точно, а ответственность за качество планов несет Госплан, который «вырабатывая методологию составления контрольных цифр, не нашел тех действительно четких, ясных директив, которые бы настроили всех как следует»²⁴.

М. М. Хатаевич критиковал систему планирования, поскольку для получения больших объемов капитальных вложений нужно было, по его словам, «кричать», но «Украина и Москва нас всегда сумеют перекричать, крепче поднажать на всякие организации»²⁵.

Региональные деятели партии были осведомлены и имели непосредственный контакт с новыми колхозами, поэтому они старались донести до сведения членов партии недостатки при проведении коллективизации. Опыт организации колхозов и своими соображениями делился председатель Совета народных комиссаров РСФСР С. И. Сырцов, ранее занимавший пост первого секретаря Сибирского крайкома.

Во-первых, докладчик отметил, что бедняцко-середняцкая масса деревни склонна колебаться и иногда равняться по кулацкому хозяйству. Поэтому нельзя сказать, что крестьяне проникнуты «верой в колхозное движение», а «мелкобуржуазная природа крестьянина дает еще себя почувствовать». Начало масштабной перестройки в деревне поставило по-новому проблему взаимоотношений рабочего класса с крестьянством и классовой борьбы в деревне.

Во-вторых, Сырцов утверждал, что в деревне продолжают сохраняться две системы экономических отношений: с одной стороны, регулируемая государством система с определенными ценами, а с другой — «параллельная, в которой капиталистические элементы берут реванш, имеют свои цели»²⁶.

²⁰ Как ломали нэп. С. 150.

²¹ Как ломали нэп. С. 137.

²² Как ломали нэп. С. 106.

²³ Как ломали нэп. С. 144, 145.

²⁴ Как ломали нэп. С. 115.

²⁵ Как ломали нэп. С. 148.

²⁶ Как ломали нэп. С. 139.

В-третьих, серьезной проблемой организации колхозов являлась недостаточность неделимых капиталов. Государственные средства для колхозов малы, в то же время были случаи, когда «громадные суммы на борьбу с засухой в значительной части пошли против нас, на них сложился и вырос целый ряд добавочных кулацких хозяйств»²⁷.

В-четвертых, докладчик выделил проблему слабого организующего влияния со стороны партии и государства на новые колхозы. Он полагал, что «надо заставить низовые организации перестать говорить о колхозах вообще, когда они не различают ни форм, ни типов колхозов»²⁸. В то время как различаются такие формы колхозов, как товарищество по общественной обработке земли, коммуна и артель.

В-пятых, Сырцов утверждал, что требуется изучение качественной стороны колхозов. На качество организации влияли, например, недостаточная предварительная подготовка и административный нажим. Сырцов предостерегал, что «один лишь факт вступления в колхозы не переделывает чудодейственно и мгновенно социальную природу крестьянина»²⁹.

Наконец, в-шестых, докладчик обратил внимание на проблему участия в строительстве колхозов представителей кулачества. Причем отмечалось, что «кулаки хотят легализоваться, хотят получить известные права гражданства и хотя бы обманом получить права советского человека»³⁰.

Из выступления Сырцова видно, что в конце 1929 г. имелись серьезные организационные проблемы, которые предстояло решать партии и государству в дальнейшем.

Участники пленума в ходе дискуссии стали предлагать меры по борьбе с кулачеством. Спор шел по вопросу о возможности и применимости чрезвычайных мер. Как уже выше отмечалось, «группа трех» Рыков, Бухарин и Томский предостерегали от активного, систематического использования чрезвычайных мер. Сторонниками решительного наступления на кулака были Хатаевич, Орджоникидзе, Молотов, Киров, Сокольников, Сталин.

Хатаевич утверждал, что в деревне происходит обострение классовой борьбы, а «кулак лихорадочно перестраивается».

Орджоникидзе напоминал, что «ни одного шага вперед, ни одного колхоза, ни одного совхоза, ни одной фабрики, ни одного завода без величайшей борьбы мы не получили, без борьбы ничего не дается»³¹.

Молотов говорил о том, что «наша политика — наступать на кулачество, пока мы его не доконаем, пока мы его не добьем как классовую силу»³².

Киров призывал большевиков идти в решительное наступление на капиталистические элементы по всему фронту борьбы.

Сокольников обратил внимание на беспомощность страны, поскольку мелкое хозяйство «не смогло обеспечить подъема производительных сил или могло его обеспечить, только рождая капиталистические элементы»³³.

Сталин конкретизировал критику правых и назвал четыре позиции, по которым он не соглашался с группой Бухарина по вопросу о чрезвычайных мерах: 1) чрезвычайные меры не направлены против всего крестьянства, как почему-то считали правые; 2) недостаточно применять против кулаков только экономические меры, как предлагали правые, а нужны меры чрезвычайные; 3) чрезвычайные меры прошлых лет и новые меры, могут различаться, «чрезвычайные меры этого года являются мерами, применяемыми миллионными массами бедняцко-середняцкого крестьянства (массовое наступление бедняков и середняков против кулачества)»; 4) отрицание применения чрезвычайных мер можно расценить как «кулацкий

²⁷ Как ломали нэп. С. 139.

²⁸ Как ломали нэп. С. 140.

²⁹ Как ломали нэп. С. 142.

³⁰ Как ломали нэп. С. 142.

³¹ Как ломали нэп. С. 168.

³² Как ломали нэп. С. 225.

³³ Как ломали нэп. С. 257.

уклон»³⁴. Руководитель партии большевиков решительно заявил о необходимости изменения политики в отношении крестьянства³⁵.

По итогам обсуждения вопросов коллективизации пленум ВКП(б) 17 ноября 1929 г. принял резолюцию «Об итогах и дальнейших задачах колхозного строительства».

После пленума законодательными органами ЦИК СССР и Президиумом ЦИК СССР на основе вышеназванной резолюции принимались акты, направленные на реализацию решений партийного органа по вопросам коллективизации. Например, 8 декабря 1929 г. 2 сессия ЦИК Союза ССР 5 созыва приняла постановление «По докладу о тракторостроении и сельхозмашиностроении»³⁶, в котором, например, был пункт 4, где закреплялось, что ЦИК СССР считает необходимым уделить особое внимание постройке комбайнов. Для достижения этой цели планировалось построить два завода мощностью по 25 000 машин в год в Ростове-на-Дону и Новосибирске.

23 декабря 1929 г. было принято постановление Совета Народных Комиссаров «О весенней посевной кампании 1930 года», 29 ноября 1929 г. постановление Совета Народных Комиссаров «О льготах для промышленных рабочих, направляемых на работу по колхозному строительству». Можно утверждать, что в дальнейшем практически все важные решения обсужденные и принятые партийными органами нашли свое законодательное закрепление. В этой связи стоит напомнить, что «над всеми правовыми катаклизмами теперь возвышается принцип: каждый раз к правотворчеству призывается тот, кто действительно способен право осуществлять: революция влекла за собой предусмотренную этой «базовой (основной) нормой» смену социальных сил, расположившихся на самой вершине власти»³⁷.

Представляется, что в условиях советской действительности провести, а тем более эффективно исполнить решения партии и законы государства, опираясь только лишь на органы государственного принуждения, было бы практически невозможно. И хотя сопротивление мерам сплошной коллективизации в 1930-е гг. имело место в отечественной истории, стоит обратить внимание на наличие значительного уровня поддержки законодательных мер со стороны населения. То есть можно говорить, что руководители партии и Советского государства тщательно отслеживали общественные настроения и старались осуществлять власть в соответствии с требованиями общества, тем более что советские государственные и партийные деятели были вознесены на вершину власти в ходе Октябрьской революции и вдохновлялись идеями марксизма о социальном равенстве, об уничтожении эксплуатации человека человеком.

Обратим внимание, что и ученые-экономисты, такие как Кондратьев и Преображенский, считали переход сельского хозяйства к кооперативному производству неизбежным и прогрессивным. В колхозах преимущественно состояли представители бедноты. В 1928–1929 гг. крестьяне без средств производства или с незначительными средствами (до 400 руб.) составляли 72–78 % членов колхозов. В среднем на один колхоз приходилось 18 крестьянских хозяйств, а тракторами располагал только каждый пятый колхоз³⁸. Таким образом, большинство бедных крестьян поддержало

³⁴ Как ломали нэп. С. 260.

³⁵ Как известно, о начале проведении политики ликвидации кулачества как класса было провозглашено И. В. Сталиным на Всесоюзном съезде аграрников-марксистов 27 декабря 1929 г. *Сталин И. В.* К вопросам аграрной политики в СССР: (Речь на 1-й. Всесоюз. конференции аграрников-марксистов в Ком. акад. 27 дек. 1929 г.) / Ком. академия. М. : [б. и.], 1930.

³⁶ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1929 г. № 40-76. Отдел первый. Ст. 722 / Упр. Делами Совета Народ. Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона. М. : Б. и., б. г.

³⁷ *Исаев И. А.* Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8 (48). С. 22.

³⁸ *Бузгалин А. В., Колганов А. И.* 10 мифов об СССР. М., 2010. С. 117, 118.

колхозное строительство, что подтверждается тем, что в 1931 г. почти 70 % зерна было сдано хозяйствами социалистического сектора³⁹.

Одной из задач современной историко-правовой науки является изучение и определение уровня поддержки законодательных мер со стороны населения страны и влияние данного фактора на развитие отечественного законодательства. При решении данной задачи можно использовать методы исторической социологии, с помощью которых можно выяснить как именно происходил процесс принятия важных для общества решений и воплощения их в советских законах.

Советское законодательство выступало как социополитический ресурс для проведения масштабных социалистических преобразований в СССР в 1920-е — 1930-е гг., причем его разработка и принятие велись с учетом мнения большинства общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бузгалин А. В., Колганов А. И. 10 мифов об СССР. — М. : Эксмо, 2010. — 445 с.
2. Бурдые П. Социальное пространство: поля и практики. — СПб. : Алетейя, 2017. — 576 с.
3. Доценко М. Сталинский устав колхозной жизни // Советское государство. — 1935. — № 1–2. — С. 60–67.
4. Зеленин И. Е. Сталинская «революция сверху» после «великого перелома». Политика, осуществление, результаты. 1930–1939. — М. : Наука, 2006. — 313 с.
5. Исаев И. А. Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8 (48). — С. 20–33.
6. Как ломали нэп. Стенограмма Пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. Т. 5. — М. : МФД, 2000. — 702 с.
7. Мошков Ю. А. Зерновая проблема в годы коллективизации сельского хозяйства. — М. : Изд-во Московского университета, 1961. — 231 с.
8. Примерный устав сельскохозяйственной артели. — М. : Сельхозгиз, 1935. — 32 с.
9. Сталин И. В. Год великого перелома. К XII годовщине Октября // Сочинения. — Т. 12. — М. : Государственное издательство политической литературы, 1949. — С. 118–135.
10. Сталин И. В. К вопросам аграрной политики в СССР: (Речь на 1-й Всесоюз. конференции аграрников-марксистов в Ком. акад. 27 дек. 1929 г.) / Ком. академия. — М. : [б. и.], 1930. — 16 с.

REFERENCES

1. Buzgalin AV, Kolganov AI. Ten Myths about the Soviet Union. Moscow: Eksmo Publ.; 2010. (In Russ.).
2. Bourdieu P. Social Space: Fields and Practices. St. Petersburg: Aleteya Publ.; 2017. (In Russ.).
3. Dotsenko M. Stalinskiy ustav kolkhozhnoy zhizni [The Stalinist Charter of Collective Farm Life]. *Sovetskoye gosudarstvo [The Soviet State]*. 1935;1-2:60-67. (In Russ.).
4. Zelenin EI. Stalinskaya «revolyutsiya sverkh» posle «velikogo pereloma». Politika, osushchestvlenie, rezultaty. 1930–1939. [The Stalinist «Revolution from Above» after the «Great Break:» Policy, Implementation, and Results. 1930–1939]. Moscow: Nauka Publ.; 2006. (In Russ.).
5. Isaev IA, Skorobogatov AV. Law Heritage in the Communicative Dimension. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;1(12):112-120. (In Russ.).
6. How the NEP was Dismantled: Transcripts of the Plenums of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks), 1928–1929. Vol. 5. Moscow: MFD Publ.; 2000. (In Russ.).

³⁹ Мошков Ю. А. Зерновая проблема в годы коллективизации сельского хозяйства. М., 1961. С. 19.

7. Moshkov YuA. Zernovaya problema v gody kollektivizatsii sel'skokhozyaystva [The Grain Problem during the Years of Agricultural Collectivization]. Moscow: Moscow State University Publ.; 1961. (In Russ.).
8. Primernyi ustav sel'skokhoziaistvennoi arteli [Model Charter of an Agricultural Artel]. Moscow: Selkhozgiz; 1935. (In Russ.).
9. Stalin IV. God velikogo pereloma. K dvenadtsatoi godovshchine Oktyabrya [The Year of the Great Break. For the 12th Anniversary of October Revolution]. Vol. 12. Moscow: State Publishing House of Political Literature; 1949. (In Russ.).
10. Stalin IV. K voprosam agrarnoi politiki v SSSR: (Rech' na 1-y Vsesoyuznoy konferentsii agrarnikov-marksistov v Kom. akad. 27 dek. 1929 g.) [On Issues of Agrarian Policy in the USSR: (Speech at the First All-Union Conference of Marxist Agrarians at the Communist Academy, 27 December 1929)]. Kom. Akademia. Moscow; 1930. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.098-107

ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО БАНКА РОССИИ: НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Королев Павел Евгеньевич,
магистрант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
korolevmultipass@yandex.ru

© Королев П. Е., 2025

Аннотация. В статье при помощи анализа административного, гражданского и специального банковского законодательства, а также с опорой на исследования ведущих представителей юридической науки приведена оценка правового положения Банка России. Автором делается акцент на том, что кредитор последней инстанции признан юридическим лицом, осуществляющим расходы за счет собственных доходов и обладающим всей триадой правомочий в отношении своего имущества, которое тем не менее считается федеральной собственностью. Попытка охарактеризовать организационно-правовую форму мегарегулятора — актуальная проблема многих научных трудов, порожденная терминологией как конституционных положений, так и Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». За долгие годы дискуссии авторы уже предлагали именовать главный банк первого уровня и некоммерческой организацией, и образованным в общественно полезных целях государственным учреждением, и коммерческой организацией с особым правовым статусом. В настоящее время Банк России вполне может быть охарактеризован критериями, предъявляемыми в науке для юридических лиц публичного права. Необходимость участия в гражданском обороте, отвечающая поставленным законодательством перед национальным банком целям, должна грамотно сочетаться с ролью инструмента денежно-кредитной политики Российской Федерации. Не имея целью извлечение прибыли и обладая, однако, некоторым аспектом предпринимательской деятельности, эмиссионный банк отмечается компетенцией в области контроля и надзора на финансовых рынках, реализуя отдельные государственно-властные функции по управлению банковской системой. Делается вывод, что юридическое лицо Банка России, которое едва ли возможно охарактеризовать известной терминологией организационно-правовых форм, занимает особенное место среди организаций, наделенных публичными полномочиями.

Ключевые слова: публичное право; публичное управление; юридические лица публичного права; публичные полномочия; государственно-властные функции; административно-правовой статус; центральные банки; Банк России; финансовый рынок; мегарегулятор.

LEGAL PERSONALITY OF THE BANK OF RUSSIA: VESTING THE ORGANIZATION WITH PUBLIC AUTHORITY

Pavel E. Korolev,

Master's Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Moscow; Russian Federation

korolevmultipass@yandex.ru

Abstract. The paper evaluates the legal status of the Bank of Russia through the analysis of administrative, civil, and specialized banking legislation, as well as drawing on research by leading legal scholars. The author emphasizes that the lender of last resort is recognized as a legal entity, incurring expenses from its own revenue and possessing the full triad of rights with respect to its property, which nevertheless is regarded as federal property. Characterizing the organizational and legal form of the mega-regulator remains a relevant problem in academic literature, arising from the terminology employed in both constitutional provisions and Federal Law No. 86-FZ dated 10 July 2002, «On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia).» Over the course of longstanding debates, scholars have suggested that the primary bank of the first level may be classified as a non-profit organization, a state institution established for public benefit, or a commercial entity with a special legal status. At present, the Bank of Russia can reasonably be described according to the criteria defined in the literature for public law entities. The necessity for participation in civil turnover, in accordance with the objectives mandated by legislation for the national bank, must be effectively balanced with its role as an instrument of the Russian Federation's monetary policy. Without pursuing profit as its primary goal, yet nonetheless engaging in certain aspects of entrepreneurial activity, the issuing bank is characterized by its competencies in the areas of control and supervision over financial markets, thereby exercising certain state-authority functions in the management of the banking system. The author concludes that the legal entity of the Bank of Russia, which resists classification under the established terminology of organizational and legal forms, takes a unique standing among organizations endowed with public powers.

Keywords: public law; public administration; public law legal entities; public powers; state authority functions; administrative and legal status; central banks; Bank of Russia; financial market; mega-regulator.

О владение юридической профессией нередко способствует развитию у личности склонности к формализации и предельной упорядоченности, а также стремления к систематизации и возвышению законов логики. Довольно часто мы привыкли давать категоричные оценки, будто подразделяя мироздание на черное или белое. Всему этому способствует наличие в правовой науке бесчисленного множества классификаций. Общество бессознательно привыкло к употреблению терминологий в паре: «материальный» и «процессуальный», «императивный» и «диспозитивный», «публичное» и «частное».

Акцентируя внимание в настоящей работе на последних двух категориях, мы замечаем: как вся цивилизованная история развития государств всегда была охарактеризована поиском баланса между общественными и личными началами, так и многовековая эволюция права сопровождалась взаимопроникновением публичных и частных правоотношений. Краеугольным камнем же оказывается проблематика пределов и критериев указанной конвергенции, сущность которой скрывается в грамотном сочетании обязывающего, уполномочивающего, а также запрещающего способов нормативного регулирования¹.

¹ Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2020. С. 117.

Ограничения способны сосуществовать с механизмами стимулирования и льготной политикой, но непременно в работе государственных институтов будет присутствовать императивность. Так возможно ли для достижения общественно полезной цели делегирование отдельных публичных полномочий организациям, характеризующимся определенной степенью автономности? И допустимо ли в условиях современного миропорядка прямо указывать: этот институт является публично-правовым, а этот, в свою очередь, уже представляется исключительно выражением интересов конкретной личности?

Приведенная дискуссия актуализировалась, когда в научной литературе и законодательствах отдельных стран получила развитие концепция юридических лиц публичного права. Казалось бы, произношение терминологии юридического лица рождает у каждого представление об экономической потребности участия в имущественных сделках объединения конкретных физических лиц. Однако это лишь подход цивилистики, чьи кодифицированные положения далеко не всегда способны адекватно отражать реалии системы хозяйствования и общественные запросы. Хрупкая граница между нормой и законностью может стираться, а сама управленческая природа двойственна: в разные эпохи государство и выступает дистанцированным «ночным сторожем», и определяет «правила игры», влияя на правовое поле и вовлекаясь в гражданский оборот через особые институты².

Поиск баланса интересов и усложнение экономических процессов привели к тому, что в различных правопорядках юридическими лицами публичного права могут именоваться государства или муниципальные учреждения, общественные объединения или национальные банки. Выработка критериев классификации — актуальная проблема всей юридической науки, однако любое юридическое лицо публичного права отмечается наделением его управленческими полномочиями дискреционного характера с целью реализации общественных интересов³. Такие организации, созданные особым механизмом, могут учреждаться на основании федерального закона и не обладать уставом, являться носителями широкой или узкой степени автономности, однако же всегда иметь обособленное имущество и выступать субъектами прав и обязанностей публичного характера.

Банк России — это организация особого порядка, наделенная отдельными властно-распорядительными полномочиями и «независимо от других органов государственной власти» выполняющая общественно значимый функционал. О возможностях публично-правового характера эмиссионного банка было немало уже сказано: ст. 23.74 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях причисляет его к субъектам административной юрисдикции, а п. 6 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» возводит в высокий ранг участников стратегического планирования на федеральном уровне.

Кроме того, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России) мегарегулятор осуществляет функции в рамках правотворчества, а его нормативные акты обязательны для органов публичной власти, граждан и организаций. Правила подготовки документов национальный банк устанавливает сам, однако же порядок вступления в силу, государственной регистрации и обжалования указаний, положений и инструкций сближает их с нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Разрастание сети субъектов, которых можно причислить к юридическим лицам публичного права, — тенденция системы государственного управления Российской Федерации. Вполне возможно, что наличие собственных источников обратной связи и финансовые возможности иного порядка даруют способность организациям,

² Исаев И. А., Румянцева В. Г. Правящее меньшинство: возможные перспективы // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2022. Т. 9. № 4. С. 41.

³ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5 (101). С. 22.

наделенным отдельными публичными полномочиями, принимать более оперативные управленческие решения вне зависимости от тяжеловесного бюрократического аппарата. Тем не менее деятельность Банка России и сходных с ним субъектов не существует параллельно привычной административистам иерархии министерств, служб и агентств: она должна находиться в грамотном сочетании с властными органами для достижения эффективного результата.

Таким образом, сегодня главный банк первого уровня стал инструментом денежно-кредитной политики государства и выступает управленческим органом банковской системы, наделенным публичными функциями и полномочиями по контролю и надзору в области оказания финансовых услуг. Но в то же время, отмечая двойственность становления мегарегулирования, мы свидетельствуем об опасности сосредоточения административно-командных рычагов воздействия у одного субъекта, что способно привести к излишней бюрократизации и потере инициативы контролируемых участников системы хозяйствования⁴.

С одной стороны, Банк России нередко воспринимается общественностью и именуется в литературе сверхмонопольным закрытым эмиссионным центром, подчиняющимся своему же топ-менеджменту. Национальный финансовый совет, чья компетенция определяется ст. 13 Закона о Банке России, может быть признан такими авторами образованием, зависимым от якобы бесконтрольного Совета директоров⁵. С другой стороны, правовые нормы говорят об обратном. Искключительность денежной эмиссии — не механический станок, запускаемый по воле руководящих лиц мегарегулятора и авторитарному решению отдельных органов публичной власти для печати, но способность быть центром принятия решений, направленных на регулирование экономических процессов.

Независимость Банка России в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ подчинена его функции: защита и обеспечение устойчивости рубля. Интересно, что последнее уже именуется ст. 3 Закона о Банке России одной из целей деятельности кредитора последней инстанции, но в любом же случае отсутствие давления на принятие им решений и обязанности получать указания от иных должностных лиц — исторический принцип, исключающий нахождение эмиссии в ведении правительства, а также предопределяющий политическую и организационную, кадровую и финансовую автономии⁶. Исходя из положений ст. 2 Закона о Банке России государство и эмиссионный банк, выполняющий расходы за счет своих же доходов, не отвечают по обязательствам друг друга.

С одной стороны, чем выше функциональная независимость Банка России, тем больше у него возможностей добиться целей своей деятельности в рамках представленных нормативными правовыми актами рычагов воздействия. Пусть указанное воздействие и является ключевым словом всей управленческой науки, но, с другой стороны, всякая автономия не абсолютна. Так, кредитор последней инстанции подотчетен Государственной Думе Российской Федерации, которая в соответствии со ст. 5 Закона о Банке России назначает на должность или освобождает от нее председателя и членов Совета директоров мегарегулятора, рассматривая при этом его годовой отчет. Национальный финансовый совет как коллегиальный орган, ответственный, например, за рассмотрение информации Совета директоров по основным вопросам деятельности, формируется главой государства, Правительством РФ и Федеральным Собранием Российской Федерации совместно согласно ст. 12 Закона о Банке России.

Текущая коммуникация с органами государственной власти главного банка первого уровня как юридического лица публичного права — реализуемая при взаимном

⁴ Ефимова Л. Г. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации // Хозяйство и право. 1994. № 5 (208). С. 22.

⁵ Глазьев С. Ю., Диянский А. В. Центральный банк России: независимость или бесконтрольность? // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. М.: Юстицинформ, 2001. С. 28.

⁶ Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Банковское право. Публично-правовое регулирование: учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. С. 54.

участии правотворческая, правоприменительная, правоохранительная и организационная деятельность по управлению денежно-кредитной системой⁷. Долгосрочный прогноз социально-экономического развития, один из ключевых документов стратегического планирования, Минэкономразвития России готовит с обязательным участием Банка России, а одобренная его Советом директоров Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 г. получила правовое закрепление в форме правительственного распоряжения. В то же время по ст. 45 Закона о Банке России мегарегулятор должен представлять на рассмотрение депутатов основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год, чей проект ранее направляется главе государства и Правительству РФ.

Совместно с последним, регулярно проводя консультации, мегарегулятор участвует в разработке политики по совершенствованию и стабилизации рынка финансовых услуг. Министр финансов или же министр экономического развития обладают правом совещательного голоса в рамках заседаний Совета директоров эмиссионного банка, а Э. С. Набиуллина, в свою очередь, принимает участие в заседании Правительства РФ или нижней палаты парламента при рассмотрении ей законопроектов экономической направленности согласно ст. 21 Закона о Банке России. Тем не менее по общему правилу предоставлять денежные средства для покрытия дефицитов федерального, регионального или местного бюджета кредитор последней инстанции не вправе.

Следовательно, обладая специальной компетенцией денежно-кредитного и властного центра, Банк России выступает сегодня публично-правовым органом управления банковской системой, контрольно-надзорные полномочия которого с 2013 г. распространены и на отечественные финансовые рынки. Для достижения макроэкономических целей деятельности, а также разрешения организационных, нормотворческих и правозащитных задач мегарегулятор наделен определенной степенью независимости в системе органов, чьи полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти.

Возвращаясь к вопросу двойственного положения организаций публично-правового характера, мы свидетельствуем, что Банк России — это юридическое лицо, чей уставный капитал в размере 3 млрд руб. и иное имущество служат федеральной собственностью. Примечательно, что устав главного банка первого уровня утратил силу в 1995 г., его положения были отражены в Законе о Банке России, а само юридическое лицо возможно ликвидировать, лишь приняв соответствующий акт о конституционной поправке.

Ликвидация в сфере конституционного права, рождая вопрос в отношении учредителя организации и правопреемства, исключает применение положений ст. 61 ГК РФ, а проблема упразднения мегарегулятора с возможной передачей полномочий иному субъекту публичного управления остается неразрешенной⁸. Подобную неясность может иметь вопрос ответственности юридического лица, ведь ст. 50 Закона о Банке России она общо декларируется в порядке, установленном федеральными законами.

На практике национальный банк, не имеющий учредителей в привычном нам понимании, маловероятно может называться банком, ибо последний, будучи кредитной организацией, образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество согласно положениям ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Тем не менее правоприменение свидетельствует: мегарегулятор, имея собственные средства и не являясь бюджетной

⁷ Чекушина Т. В. Взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с федеральными органами государственной власти: правовые основы. Пенза : Типография М. Г. Поповой, 2006. С. 52.

⁸ Киселева И. М., Приходин С. А. Противоречия Конституции и Закона о Банке России // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. М. : Юстицинформ, 2001. С. 126.

организацией, действуя в качестве юридического лица при реализации публично-правовых функций, может быть надлежащим ответчиком по иску о взыскании убытков⁹.

Осуществляя расходы за счет собственных доходов, Банк России едва ли способен исключить осуществление деятельности, направленной на извлечение прибыли, наличие у него которой позволяет реализовать взаимообусловленные управленческие функции. Приобретение имущества саниремого банка в ходе оказания ему финансовой помощи, осуществление ряда банковских операций и сделок, взаимодействие с «Российским объединением инкассации» (Росинкас), распоряжение своей недвижимостью или продажа путевок в оздоровительные подразделения вполне могут систематически приносить Банку России прибыль, что рискует негативно отразиться на конкуренции в банковском секторе и влечь конфликт интересов¹⁰. В одном судебном споре кредитор последней инстанции способен позиционировать себя государственно-властным субъектом, а в другом — правомочным юридическим лицом. Важно, чтобы в рамках осуществления предпринимательской деятельности эмиссионный банк стремился к достижению целей деятельности, указанных в Законе о Банке России, а также к реализации основной функции: защите и обеспечению устойчивости отечественной валюты.

Взгляд на природу главного банка первого уровня как юридического лица различен. Одни исследователи призывают не скрывать коммерческий характер Банка России и прямо отмечают: выполнение общественно значимых функций в его деятельности сосуществует с задачей заработка средств для финансирования расходов, что не может не влиять на характер отдельных решений, принимаемых в рамках управления денежно-кредитной системой¹¹. Иные же авторы признают мегарегулятор если и не государственным органом, то хотя бы некоммерческой организацией, которая выполняет публичные функции и наделяется властно-распорядительными полномочиями¹². В то же время уравнивание юридического лица Банка России с некоммерческой организацией в ее понимании ст. 50 ГК РФ — дискуссионный вопрос науки.

Во-первых, пусть получение выгоды и не служит целью его деятельности, национальный банк перечисляет 75 % фактически полученной годовой прибыли в федеральный бюджет согласно части первой ст. 26 Закона о Банке России. Во-вторых, Конституционный Суд РФ еще в 2001 г. противопоставил правовой статус некоммерческой организации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» и Банка России, де-факто причисляя последнего к органам государственной власти¹³. Тем не менее судья Б. С. Эбзеев высказал особое мнение: государственной корпорации, какой являлось указанное Агентство, специально учрежденной Российской Федерацией для осуществления общественно полезных функций, вполне присущи управленческие полномочия, а получаемая в результате предпринимательства прибыль может направляться на организацию мероприятий по реструктуризации.

⁹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2023 № 13АП-34276/2023 по делу № А56-36715/2023 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁰ Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6. С. 74–75.

¹¹ Ефимова Л. Г. Банковское право. М. : Статут, 2010. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. С. 143–144.

¹² Казачкова З. М., Россинский Б. В. Центральный банк Российской Федерации как юридическое лицо публичного права // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 2. С. 83.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

Причисление же мегарегулятора к созданным для управленческих целей учреждениям в их понимании ст. 123.21 ГК РФ затруднено правомочиями кредитора последней инстанции, которые шире конструкции оперативного управления. В целях обеспечения устойчивости рубля он может без чьего-либо согласия создать организацию для осуществления доверительного управления собственными активами, а по части первой ст. 2 Закона о Банке России независимо владеет, пользуется и распоряжается своим имуществом, включая золотовалютные резервы. Проблематика золотого запаса, нацеленного на обеспечение потребностей державы в чрезвычайных условиях, актуальна, учитывая, что по общему правилу изъятие имущества Банка России запрещено без его согласия, а сам он не отвечает по обязательствам государства.

Имеет место отождествление мегарегулятора с организацией, наделенной Российской Федерацией специальным положением для осуществления от имени государства эмиссионных, а также властных полномочий в области защиты и обеспечения устойчивости рубля¹⁴. В то же время наиболее отражает тенденции государственного управления концепция организаций, наделенных публичными полномочиями. Некогда же уникальное юридическое лицо Банка России отныне вызывает не меньшие вопросы, чем нормативный статус публично-правовых компаний, а также государственных корпораций, фондов или академий наук.

Федеральным юридическим лицом публичного права, например, считается немецкий Бундесбанк. Да и отечественный национальный банк вполне отвечает критериям, выработанным наукой в отношении организаций, осуществляющих отдельные государственно-властные функции и в силу этого же предполагающих применение механизмов принуждения. Это статус юридического лица, создание путем принятия публично-правового акта, наделение властными полномочиями, а также специализированное предназначение¹⁵.

Двойственную природу особой организации под именем «Банк России», чья предпринимательская деятельность должна быть подчинена не извлечению прибыли, а функционалу органа управления банковской системой и инструмента денежно-кредитной политики государства, отражает также пункт 4 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации. Указанный нормативный акт не стремится согласовывать статус мегарегулятора с имеющимися организационно-правовыми формами, ведь однозначно это сделать едва ли возможно с учетом известного терминологического аппарата.

Руководствуясь общественно полезными целями, будучи функционально и операционно независимым, кредитор последней инстанции как юридическое лицо публичного права пользуется различными инструментами и методами для реализации задач органа управления банковской системой. Речь идет не только о широко известных в рамках денежно-кредитной политики процентных ставках и обязательных резервах, валютных интервенциях и рефинансировании кредитных организаций. Интересно, что за счет последнего мегарегулятор можно именовать «банком банков», который способен проводить отдельные банковские операции и сделки, чей открытый перечень содержится в ст. 46 Закона о Банке России.

Например, эмиссионный банк может покупать и продавать ценные бумаги, иностранную валюту и драгоценные металлы, осуществлять кредитование под обеспечение активами, выдавать поручительства, проводить расчетные, кассовые и депозитные операции. Несмотря на то что по общему правилу ст. 79 Закона о Банке России профессиональные участники финансовых рынков, кредитные организации и национальный банк не отвечают по обязательствам друг друга, последний уполномочен заключать с кредитными организациями соглашения, беря на себя

¹⁴ Винокуров В. А. Банк России и проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2023. Т. 11. № 2 (42). С. 38.

¹⁵ Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. С. 9–10.

обязательства по компенсации им части убытков от сделок с иными субъектами, чья лицензия на осуществление банковских операций была отозвана.

Это возможно для предупреждения угрозы финансовой стабильности державы.

С одной стороны, перечень банковских операций и сделок Банка России, не ограниченных по примеру ст. 5 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», может шириться. В частности, согласно бюджетному законодательству эмиссионный банк обслуживает единый казначейский счет в рублях. С другой стороны, для осуществления банковских операций и сделок мегарегулятора утверждены законодательные ограничения, поскольку, в отличие от кредитных организаций, он не должен преследовать цели извлечения прибыли и руководствуется в своей деятельности исключительно публично-правовыми интересами.

Во-первых, Банк России не может предоставлять кредиты без обеспечения на срок более одного года отечественным кредитным организациям и филиалам иностранных банков с рейтингом ниже определенного уровня. Интересно, что последний присваивается лицами, оказывающими профессиональные услуги на финансовом рынке, — кредитными рейтинговыми агентствами. Во-вторых же, несмотря на большое количество исключений, общие правила ст. 49 Закона о Банке России закрепляют для мегарегулятора невозможность, например, вести торговую и производственную деятельность, обслуживать физических лиц или модифицировать условия уже предоставленных кредитов.

Тем не менее согласно ст. 9 Закона о Банке России эмиссионный банк уполномочен участвовать в капиталах международных организаций в рамках сотрудничества в денежно-кредитной или иных сферах финансового рынка. В перечне потенциальных клиентов кредитора последней инстанции присутствуют органы публичной власти и Агентство по страхованию вкладов, государственные внебюджетные фонды и воинские части, служащие самого «банка банков». Он способен лично обслуживать клиентов, даже не причисляющихся к кредитным организациям, если в каком-либо регионе они отсутствуют, что подтверждается положениями части второй ст. 48 Закона о Банке России.

Учитывая изложенное, мы делаем вывод, что особенности гражданско-правового положения Банка России как юридического лица публичного права связаны с его потребностью участия в имущественном обороте, руководствуясь общественными интересами и необходимостью целенаправленного воздействия на денежно-кредитную систему. В отдельные исторические периоды он может как выступать инструментом финансовой политики Российской Федерации, так и самостоятельно осуществлять отдельные банковские операции и сделки, даже не выступая юридически кредитной организацией. Правда, всякая коммерческая деятельность мегарегулятора, отвечая критериям законности и целесообразности на практике, должна отражать поставленные перед ним публично-правовые цели.

Возможность распоряжения золотовалютными резервами и обслуживания органов публичной власти, рефинансирование кредитных организаций, а также монопольная эмиссия, безусловно, предопределяют особое положение кредитора последней инстанции на отечественном финансовом рынке. Национальный банк имеет двойственную правовую природу: не имея целью извлечение прибыли и тем не менее характеризуясь аспектами предпринимательской деятельности, он определяется компетенцией в области контроля и надзора, реализуя отдельные государственно-властные функции в рамках управления банковской системой. Юридическое лицо Банка России, которое едва ли возможно охарактеризовать, оперируя известной терминологией организационно-правовых форм, занимает особое место в перечне организаций, наделенных публичными полномочиями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винокуров В. А. Банк России и проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. — 2023. — Т. 11. — № 2 (42). — С. 33–39.
2. Глазьев С. Ю., Диянский А. В. Центральный банк России: независимость или бесконтрольность? // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. — М. : Юстицинформ, 2001. — С. 22–30.
3. Ефимова Л. Г. Банковское право. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. — М. : Статут, 2010. — 404 с.
4. Ефимова Л. Г. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации // Хозяйство и право. — 1994. — № 5 (208). — С. 16–29.
5. Исаев И. А., Румянцева В. Г. Правящее меньшинство: возможные перспективы // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. — 2022. — Т. 9. — № 4. — С. 39–44.
6. Казачкова З. М., Россинский Б. В. Центральный банк Российской Федерации как юридическое лицо публичного права // Вестник Российской правовой академии. — 2024. — № 2. — С. 76–87.
7. Киселева И. М., Приходин С. А. Противоречия Конституции и Закона о Банке России // Очерки конституционной экономики: статус Банка России / ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. — М. : Юстицинформ, 2001. — С. 125–132.
8. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики : монография. — М. : Норма : Инфра-М, 2020. — 240 с.
9. Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.
10. Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Банковское право. Публично-правовое регулирование : учебник и практикум для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 222 с.
11. Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 6. — С. 73–83.
12. Чекушина Т. В. Взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с федеральными органами государственной власти: правовые основы. — Пенза : Типография М. Г. Поповой, 2006. — 168 с.
13. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. — 2005. — № 5 (101). — С. 16–26.

REFERENCES

1. Vinokurob VA. Respect for human and civil rights and freedoms in the russian federation by the bank of Russia: certain problems. *Science. Society. State*. 2023;11(2(42)):33-39. (In Russ.).
2. Glazyev SYu, Diyansky AV. The Central Bank of Russia: Independence or Lack of Oversight? In: Barenboim PD, Lafitskiy BI (eds.). *Essays on Constitutional Economics: The Status of the Bank of Russia*. Moscow: Justitsinform Publ.; 2001. (In Russ.).
3. Efimova LG. Banking Law. Vol. 1: The banking System of the Rusian Federation. Moscow: Statut Publ.; 2010. (In Russ.).
4. Efimova LG. Pravovaya pri natura Tsentral'nogo banka Rossiyskoy Federatsii [The Legal Nature of the Central Bank of the Russian Federation]. *Economy and Law*. 1994;5(208):16-29. (In Russ.).
5. Isaev IA, Rumyantseva VG. The ruling minority: possible prospects. *Bulletin of the Law Faculty Southern Federal University*. 2022;9(4):39-44. (In Russ.).
6. Kazachkova ZM, Rossinskiy BV. The central bank of the Russian Federation as a legal entity of public law. *Bulletin of the Russian Law Academy*. 2024;2:76-87. (In Russ.).

7. Kiseleva IM, Prikhodin SA. Contradictions between the Constitution and the Law on the Central Bank of Russia. In: Barenboim PD, Lafitskiy VI. Essays on Constitutional Economics: The Status of the Central Bank of Russia. Moscow: Justicinform Publ.; 2001. (In Russ.).
8. Korshunov NM. The Convergence of Private and Public Law: Challenges in Theory and Practice. Moscow: Norma, Infra-M Publ.; 2020. (In Russ.).
9. Migachev YuI, Migachev AYu, Shamrin MYu. Administrative and Legal Status of Organizations Empowered with State Authority. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
10. Ruzdestvenskaya TE, Guznov AG. Banking Law: Public Law Regulation. 2nd ed. Moscow: Yurait Publ.; 2020. (In Russ.).
11. Tarasenko OA. Entrepreneurial Activity of the Bank of Russia. *Aktual'nye problem rossijskogo prava*. 2020;15(6):73-83. (In Russ.).
12. Chekushina TV. Interaction of the Central Bank of the Russian Federation with Federal Government Authorities: Legal Foundations. Penza: M. G. Popova Publishing House; 2006. (In Russ.).
13. Chirkin VE. Yuridicheskoe litso publichnogo prava [Legal entity of public law]. *Journal of Russian Law*. 2005;5(101):16-26. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.108-113

ВОЙНА КАК СРЕДСТВО МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО ОБЩЕНИЯ (ПО КОНЦЕПЦИИ Н. А. ЗАХАРОВА)

Адыгезалова Гюльназ Эльдаровна,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, доцент
350000, Россия, г. Краснодар, Ставропольская ул., д. 149
gyulnaz_2000@mail.ru

© Адыгезалова Г. Э., 2025

Аннотация. В статье рассматривается концепция международно-правового общения кубанского ученого Н. А. Захарова, который исследовал проблемы международного права в начале XX в. Н. А. Захаров сформулировал общие положения учения международного права, но объектом его пристального внимания стали международно-правовые конфликты и способы их разрешения. В своих трудах он постарался дать ретроспективный анализ институализации средств и способов разрешения указанных конфликтов и с учетом своего опыта определил тенденции развития международного права и межгосударственного взаимодействия. Несмотря на то что Н. А. Захаров акцентировал внимание на необходимости использования исключительно мирных способов разрешения международно-правовых споров, он называл и принудительные способы, среди которых репрессалии, которые могут выражаться в организованных военных действиях. Войну же Н. А. Захаров не относил к правовым явлениям, отмечая, что это проявление самых низких качеств человеческой природы. Но это проявление он считал неизбежным, поэтому государства так или иначе будут прибегать к этому средству международно-правового общения. Задача же международного права состоит в минимизации деструктивных, разрушительных последствий использования данного средства. Н. А. Захаров предсказал повышение роли примирительных процедур и способов разрешения международно-правовых конфликтов, признавая их нравственную основу и обходя стороной соотношение силы разных государств.

Ключевые слова: баланс интересов; международно-правовой конфликт; способы разрешения конфликтов; международные отношения; санкции; мирные способы; принудительные способы; демилитаризация; суверенитет; международное право.

WAR AS A MEANS OF INTERNATIONAL LEGAL COMMUNICATION (ACCORDING TO N. A. ZAKHAROV'S CONCEPT)

Gulnaz E. Adygezalova,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Theory and History
of the State and Law, Kuban State University
Krasnodar, Russian Federation
gyulnaz_2000@mail.ru

Abstract. *The paper examines the concept of international legal communication as articulated by the Kuban scholar N. A. Zakharov, who investigated issues of international law in the early 20th century. Zakharov formulated general principles of international law, though his primary focus was on international legal conflicts and their resolution. In his works, he endeavored to provide a retrospective analysis of the institutionalization of means and methods for resolving such conflicts and, drawing from his extensive experience, identified trends in the development of international law and inter-state interaction. Despite emphasizing the necessity of exclusively peaceful means for resolving international legal disputes, Zakharov also acknowledged the existence of coercive methods, including reprisals that could manifest through organized military actions. Notably, Zakharov did not categorize war as a legal phenomenon, asserting that it represents the most primitive aspects of human nature. He considered this manifestation to be inevitable, leading states to resort to war as a means of international legal communication. Thus, the role of international law lies in minimizing the destructive consequences associated with the use of such means. Moreover, Zakharov predicted an increasing importance of conciliatory procedures and methods for resolving international legal conflicts, recognizing their moral foundation while deliberately sidestepping the intricacies of the power dynamics among various states.*

Keywords: *balance of interests; international legal conflict; methods of conflict resolution; international relations; sanctions; peaceful means; coercive measures; demilitarization; sovereignty; international law.*

Кубанский правовед Николай Алексеевич Захаров (1883–1938) обучался и в дальнейшем преподавал в Практической Восточной академии в Санкт-Петербурге. Это учебное заведение осуществляло подготовку кадров для дипломатической и консульской службы в восточных странах, поэтому в трудах ученого можно обнаружить политико-правовой анализ истории формирования и осуществления российской государственной власти. Одной из работ, посвященной тематике международно-правового общения, стала монография «Курс общего международного права»¹, опубликованная в 1917 г. Еще одно произведение автора, представлявшее исследование международных отношений, — это «Наше стремление к Босфору и Дарданеллам»². Здесь исследованы политические проекты, способы взаимодействия западноевропейских государств в условиях революционных переворотов и борьбы за стратегически важные морские пути сообщения. Можно обнаружить и ряд статей, в которых Н. А. Захаров обращает внимание на некоторые актуальные проблемы международного значения³.

¹ Захаров Н. А. Курс общего международного права / Н. А. Захаров, Лектор Практической Восточной академии. Петроград : Тип. Д. П. Вейсбрут, 1917.

² Захаров Н. А. Наше стремление к Босфору и Дарданеллам и противодействие ему Западноевропейских держав: Доклад, читанный в Петроградском клубе общественных деятелей 23 января 1915 г. / Н. А. Захаров, Лектор Практической Восточной академии. Петроград : Издание Юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1916.

³ См., например: Захаров Н. А. Вольный город Данциг и его международное положение // Право и жизнь. М., 1923. Кн. 7–8. С. 21–31 ; Захаров Н. А. Шестой международный конгресс по борьбе с торгом женщинами и детьми // Право и жизнь. М., 1926. Кн. 8–10. С. 102–111.

Первые пять глав «Курса общего международного права» содержат общее учение о международном праве, характеристику субъектов международного права, проблемы территорий и границ, личности в международно-правовых отношениях. Здесь мы обнаруживаем те проблемы, которые были на повестке дня у международного сообщества конца XIX — начала XX в.: борьба с работорговлей, с торговлей женщинами, с порнографией, с злоупотреблением алкоголем, с употреблением опиума, морфия, кокаина и иных наркотических веществ, с распространением заразных болезней; ограничение ввоза оружия в Африку, охрана рабочих, охрана природных богатств.

Главы с шестой по одиннадцатую фактически отражают механизмы межгосударственного взаимодействия, которое автор называет «международноправовым общением».

Можно выделить следующие основные способы международно-правового общения, отражающие взгляды Н. А. Захарова на взаимодействие государств в рамках международного права:

1. Договорные отношения. Основным инструментом, предполагающим заключение двусторонних или многосторонних договоров (трактатов, конвенций, деклараций, картелей, соглашений и др.) для регулирования прав и обязанностей государств. Н. А. Захаров считал договоры формализованной основой сотрудничества, отмечая в то же время, что договоры связывают государство нравственно, а нарушение условий договора одной из сторон — это нравственное преступление против самого себя. К международным договорам ученый приравнивал и обмен письмами между главами государств, и их словесные обещания, подчеркивая прежде всего моральное значение таких юридических способов международного взаимодействия. Автор отмечал возможность заключения международных договоров не только суверенными государствами, но и полусуверенными, если предмет договора не нарушает права сюзеренного государства (например, по вопросам культуры, но не по вопросам политического характера). Все международные договоры он делит на: нормативные, которые устанавливают основные принципы международной жизни и с молчаливого согласия распространяются не только на сами стороны договора, и сделочные договоры, которые создают права и обязанности только для сторон договора. Н. А. Захаров указывал и на существование военных договоров, в которых не могут участвовать нейтрализованные государства, особое место отводил торговым договорам, считая их «важнейшими и древнейшими актами, сблизившими между собой государства на почве товарообмена»⁴.

2. Международно-правовые обычаи. Акцентируя внимание на построении добрососедских отношений, основанных на принципе баланса интересов, Н. А. Захаров подчеркивал значение и признание сложившихся практик и традиций межгосударственного взаимодействия, которые приобретают юридическую силу через общее согласие (например, неприкосновенность дипломатов).

3. Дипломатические институты. Н. А. Захаров подчеркивал роль дипломатии в предотвращении конфликтов, использование дипломатических миссий, консульств и переговорных процессов для поддержания постоянного диалога между государствами.

4. Международные конференции и конгрессы. Ученый отмечал необходимость расширения сферы применения форм коллективного обсуждения глобальных вопросов (например, Гаагские конференции 1899 и 1907 гг.), где вырабатывались общие нормы и решения. Данный способ разрешения международно-правовых проблем сейчас представляется естественным и распространенным, но в конце XIX — начале XX в. он только начинал набирать обороты. В XXI в. этот механизм стало возможно использовать чаще и проще.

5. Арбитраж и судебные процедуры. В мирном разрешении споров через третейские суды или международные суды Н. А. Захаров видел альтернативу войне и путь к стабильности, но необходимо помнить о том, что стороны сами должны признавать

⁴ Захаров Н. А. Курс общего международного права. С. 318.

авторитет указанных учреждений и быть готовыми к добровольному исполнению принятых ими решений.

6. Международные организации. Хотя в эпоху Н. А. Захарова такие структуры только зарождались (например, Международный союз для защиты литературной и художественной собственности), он отмечал их потенциал для институционализации сотрудничества.

7. Принудительные меры. Автор признавал законное применение санкций, реторсий или иных форм давления в рамках международного права для защиты интересов государства, но только как крайнюю меру.

Следует оговорить тот факт, что Н. А. Захаров все указанные способы международно-правового общения изложил в одной главе — шестой. Седьмую главу он посвятил межгосударственным столкновениям и средствам к их улаживанию, сейчас мы бы сказали так: международно-правовым конфликтам и способам их разрешения. В параграфе о мирных способах автор называет взаимные дипломатические сношения, в том числе посредством третьей стороны, оказывающей добрые услуги (в форме советов) или услуги посредника (медиатора); международные следственные комиссии, третейское разбирательство (арбитраж), в том числе с использованием третейской записи в договорах⁵.

В отдельном параграфе раскрыты принудительные средства воздействия: реторсия, или возмездие; репрессалии, эмбарго и мирная блокада. При этом автор отмечает, что репрессалии, представляющие собой действия государства, направленные на принуждение выполнить свои обязательства другим государством, могут выражаться даже в организованных военных действиях, «носящих характер полицейской экзекуции», в оккупации территории и даже в бомбардировке.

Н. А. Захаров являлся современником Великой Европейской войны (первой мировой войны), которая стала первым в истории человечества военным конфликтом мирового масштаба с огромными жертвами, что не могло не отразиться на работах ученого. Это он отмечает и в предисловии к своему труду, подчеркивая значимость развития мирных способов международно-правового общения и опасность современных войн.

Если на ранних этапах развития человечества целью войн были грабежи и нажива, то с развитием государства как института социальной организации войны, как пишет автор, приобретают публичный характер, а их целью становится государственная польза (интерес)⁶. Война превращается в «организованное столкновение между двумя или несколькими государствами, она воодушевляет своей конечной целью или одну, или все воюющие стороны, в ней заинтересовано население государства»⁷. Таким образом, война начинает приобретать юридический характер, становится юридическим способом взаимодействия государств, влияя на действующий правопорядок и разрушая уже имеющиеся договоренности. В этом смысле автор сравнивает воздействие войны с влиянием революций на правопорядок.

Три отдельные главы Н. А. Захаров посвятил войне (в целом войне и правоотношениям, создаваемым ею, морской войне, положению нейтральных держав во время войн). Соглашаясь с ролью и значением войны в истории человечества, признавая ее сильнейшее влияние на правовые отношения, автор тем не менее не хотел квалифицировать войну, как правовое явление, считая ее неизбежным злом, обусловленным отрицательными свойствами человеческой природы. Задачу международного права Н. А. Захаров видел не в рассмотрении самого факта войны, а в исследовании правовых норм, связанных с ее состоянием, и тех международных соглашений, которые могут смягчить ужасы войны, создать хоть какие-то гарантии личной и имущественной неприкосновенности тех, кто непричастен к борьбе. Международное право должно не создавать нормы войны, а давать правовые гарантии

⁵ Захаров Н. А. Курс общего международного права. С. 343.

⁶ Исаев И. А. Государственный интерес как политическая формула власти: по пути Н. Макиавелли // История государства и права. 2024. № 10. С. 2–7.

⁷ Захаров Н. А. Курс общего международного права. С. 352.

недопустимости бессмысленных и жестоких действий. Н. А. Захаров указывал, что именно по приглашению русского правительства в 1874 г. в Брюсселе состоялась международная конференция с целью создать общий кодекс войны, был представлен проект декларации, но из-за противодействия Англии соглашение не было подписано. В дальнейшем уже в 1898 г. вновь прозвучал призыв императора Николая II к международному обсуждению вопроса об уменьшении роста милитаризма и о содействии мирному разрешению международных столкновений. Благодаря этому в Гааге в 1899 г. состоялась мирная конференция, на которой были подписаны три конвенции и три декларации, посвященные демилитаризации и мирному разрешению конфликтов. Вторая конференция мира в Гааге была инициирована президентом США Рузвельтом в 1904 г. и состоялась в 1907 г. Автор подчеркивал важность принятия конвенций, касающихся обычаев войны, всеми странами, так как если в войне участвует хотя бы одна держава, не подписавшая конвенции, их применение становится необязательным. Например, Россия, следуя взятым на себя обязательствам, подтвердила принятые конвенции, которые обязалась исполнять во время Великой Европейской войны, послужившей катализатором сильных потрясений XX в. для многих государств мира, в том числе и для России.

Н. А. Захаров, разработавший свою концепцию международно-правового общения, делал акцент на мирном характере такого общения, выступая за гуманизацию международных отношений, отвергая войну как инструмент политики. Он предлагал стремиться к балансу традиций и новаций. Понимая процессы трансформации государственно-правовых институтов, меняющийся характер взаимодействия государств, стремящихся к суверенитету, предлагал сочетать классические методы (договоры, обычаи) с зарождающимися институтами (арбитраж, конференции). Его концепцию отличает европоцентризм, так как она опиралась на практику европейских держав (игнорировались колониальные реалии и правовые традиции Азии, Африки). Однако сам автор отмечал огромное значение для России восточных государств (Турции, Персии, Китая и Японии), которые уже вошли в круг международно-правового общения, подчеркивал особое значение морского международного права, на положения которого повлияла первая мировая война.

Труды Н. А. Захарова формировались в эпоху, когда международное право переживало трансформацию от системы, основанной на балансе сил европейских держав, к более институционализированным формам взаимодействия. Многие идеи предвосхитили развитие международного права в XX в. Например, создание Постоянной палаты третейского суда (1899) и Международного суда ООН. Принцип многостороннего сотрудничества был закреплен в Уставе ООН. Произошел рост роли международных организаций (ВТО, МВФ) как институтов глобального управления. В своей концепции автор идеализировал договоры, как способ разрешения международно-правовых конфликтов, верил в универсальность договорных механизмов, не учитывая асимметрию в отношениях между великими и малыми державами. Несмотря на исторические ограничения (например, игнорирование колониального контекста), работы Н. А. Захарова остаются важным этапом в эволюции теории международного права. Его внимание к диалогу, мирным способам разрешения межгосударственных конфликтов предопределило вектор развития международного права. Современные юристы, опираясь на его наследие, ищут баланс между суверенитетом и глобальной ответственностью⁸ — дилеммой, которая в эпоху Н. А. Захарова только начинала проявляться.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Захаров Н. А. Вольный город Данциг и его международное положение // Право и жизнь. — М., 1923. — Кн. 7–8. — С. 21–31.

⁸ Исаев И. А. Учреждающее насилие: становление суверенитета // История государства и права. 2025. № 2. С. 2–7.

2. Захаров Н. А. Курс общего международного права / Н. А. Захаров, лектор Практической Восточной академии. — Петроград : Тип. Д. П. Вейсбрут, 1917. — X, 464 с.
3. Захаров Н. А. Наше стремление к Босфору и Дарданеллам и противодействие ему западноевропейских держав : Доклад, читанный в Петроградском клубе общественных деятелей 23 января 1915 г. / Н. А. Захаров, лектор Практической Восточной академии. — Петроград : Издание Юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1916. — 30 с.
4. Захаров Н. А. Шестой международный конгресс по борьбе с торгом женщинами и детьми // Право и жизнь. — М., 1926. — Кн. 8-10. — С. 102-111.
5. Исаев И. А. Государственный интерес как политическая формула власти: по пути Н. Макиавелли // История государства и права. — 2024. — № 10. — С. 2-7.
6. Исаев И. А. Учреждающее насилие: становление суверенитета // История государства и права. — 2025. — № 2. — С. 2-7.

REFERENCES

1. Zakharov NA. Vol'nyy gorod Dantsig i yego mezhdunarodnoe polozhenie [The Free City of Danzig and Its International Status]. *Pravo i zhyzn*. 1923;7-8:21-31. (In Russ.).
2. Zakharov NA. Course in General International Law. In: N. A. Zakharov, Lecturer at the Practical Oriental Academy. Petrograd; Typ. D.P. Veisburt; 1917. (In Russ.).
3. Zakharov NA. Our pursuit of the Bosphorus and the Dardanelles and the opposition to it by Western European powers. Report delivered at the Petrograd Club of Public Figures on 23 January 1915. In: N. A. Zakharov, Lecturer at the Practical Oriental Academy. Petrograd: Publication of the Legal Bookstore of N. K. Martynov; 1916. (In Russ.).
4. Zakharov NA. Shestoy mezhdunarodnyy kongress po borbe s torgom zhenshchinami i detmi [Sixth International Congress on the Fight against Trafficking in Women and Children]. *Pravo i zhyzn*. 1926;8-10:102-111. (In Russ.).
5. Isaev IA. State interest as a political formula of power: along the path of N. Machiavelli. *History of State and Law*. 2024;10:2-7. (In Russ.).
6. Isaev IA. Constituting violence: establishment of sovereignty. *History of State and Law*. 2025;2:2-7. (In Russ.).

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.114-121

ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В АКСИОЛОГИЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ

Скоробогатов Андрей Валерьевич,профессор кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин
Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, доктор
исторических наук, доцент

420101, Россия, г. Казань, ул. Московская, д. 42

av.skorobogatov@mail.ru

© Скоробогатов А. В., 2025

Аннотация. В статье исследуется цель, содержание и значение правовой реформы в аксиологическом аспекте. На основе коммуникативной методологии изучена правовая идеология как ценностное основание правовой реформы. Особое внимание уделено анализу содержания и роли в проводимой в России правовой реформы правовых архетипов этатизма и соборности. Это позволило прийти к выводу, что правовая реформа представляет собой комплекс радикальных изменений (трансформаций) в правовой реальности, осуществляемых с целью конструирования высокоэффективного механизма поддержания бесконфликтного сосуществования в определенном социуме. Правовая реформа аккумулирует и эксплицирует конвенциональные ценности социума и детерминирует интенциональность правового развития. Правовая реформа направлена не только на частичное изменение отдельных вопросов правовой системы и трансформацию правового регулирования, реагируя на изменение общественных отношений, она предназначена для конструирования принципиально новой правовой реальности. Это повышает значение правовой идеологии как ценностной основы реформирования. С одной стороны, именно идеология определяет вектор правового развития и оказывает воздействие на сознание и поведение граждан, детерминирует эффективное функционирование общества и государства. С другой стороны, правовую идеологию можно рассматривать как конвенциональный результат ценностной рефлексии правового развития предыдущих эпох и экспликации в правовой реальности единой системы духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей.

Ключевые слова: правовая реформа; правовая идеология; правовая реальность; правовые архетипы; правовые ценности; этатизм; соборность.

LEGAL REFORM IN THE AXIOLOGICAL DIMENSION

Andrey V. Skorobogatov,Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Theory of the State and Law and
Public Law Disciplines, Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov
Kazan, Russian Federationav.skorobogatov@mail.ru

Abstract. The paper examines the objectives, content, and significance of legal reform from an axiological perspective. Utilizing the communicative methodology, it

investigates legal ideology as the value foundation of legal reform. Particular emphasis is placed on analyzing the content and role of the legal archetypes of etatism and conciliarity in the ongoing legal reform in Russia. This analysis leads to the conclusion that legal reform constitutes a complex of radical changes (transformations) in the legal reality, undertaken with the aim of constructing a highly effective mechanism for maintaining conflict-free coexistence within a specific society. Legal reform accumulates and articulates the conventional values of society and determines the intentionality of legal development. Legal reform is directed not only toward partial modifications of specific issues within the legal system and the transformation of legal regulation in response to changing societal relations, but it is also intended to construct a fundamentally new legal reality. This elevates the significance of legal ideology as a value-based foundation for reform. On the one hand, ideology shapes the trajectory of legal development and influences the consciousness and behavior of citizens, thereby determining the effective functioning of both society and the state. On the other hand, legal ideology can be viewed as a conventional outcome of the value reflection on legal development from previous epochs, serving to explicate a unified system of spiritual-moral and cultural-historical values within the legal reality.

Keywords: legal reform; legal ideology; legal reality; legal archetypes; legal values; etatism; conciliarity.

Современный этап развития России свидетельствует о наличии насущных проблем, касающихся перспектив развития общественного и государственного строя, правовой системы, утверждения идеалов справедливости, безопасности и суверенности. Государство и право отражаются в общественном сознании в плоскости, ориентированной на переосмысление социального опыта предыдущих поколений в соответствии с современными потребностями, угрозами и вызовами. Усиливается роль правового дискурса в социальном бытии человека и общества. Насущной задачей становится проведение правовой реформы, которая, с одной стороны, позволяет перейти к более эффективной системе правового регулирования, с другой стороны, является воплощением в жизнь традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, подчеркивающих взаимосвязь с памятью предков и преемственность с опытом государственно-правового развития российской цивилизации. В этих условиях большое внимание уделяется аксиологическим вопросам правового развития.

Правовые преобразования могут носить не только частичный, косметический характер, но и затрагивать сущностные основы всей правовой системы, трансформируя не только ее бытийное содержание, но и ценностную основу. В последнем случае можно говорить о проведении правовой реформы¹, которую мы рассматриваем как комплекс радикальных изменений (трансформаций) в правовой реальности, осуществляемых с целью конструирования высоко эффективного механизма поддержания бесконфликтного сосуществования в определенном социуме.

Целью правовой реформы является повышение эффективности правовой системы путем преобразования ее сущности, изменения и наполнения новым качеством ее содержания. В демократических государствах — это установление законности и правопорядка, обеспечение верховенства права. В соответствии с этой целью проведение правовой реформы требует решения ряда задач, среди которых необходимо выделить следующие: подготовка и принятие нормативных правовых актов, в которых определяется содержание правовой реформы, ее основные направления и механизмы внедрения; усовершенствование системы публичной власти; правовое обеспечение всех направлений деятельности человека, общества и государства; повышение ясности, логичности и понятности правовой системы и отдельных

¹ Подробнее об онтологических аспектах правовых реформ в России Дорская А. А. Правовая реформа в России: типология, логика развития, критерии результативности. СПб.: Астерион, 2014.

нормативных правовых актов. Цель правовой реформы определяет ее задачи на ближайшую и отдаленную перспективы. При этом правовая реформа нуждается в легитимности, согласованности с национальной правовой культурой, экономическими и финансовыми возможностями, кадровым и институциональным обеспечением и т.д.² Это обязательные факторы и составляющие механизма проведения реформы, с помощью которых правовая система и ее отдельные элементы способны изменяться и совершенствоваться, быть эффективными. Важно создание предпосылок для исключения рисков, когда общественные отношения регулируются стабильными, но неэффективными нормами права, которые обуславливают стагнацию общественного развития и порождают кризисные явления.

Обозначенные цель и задачи правовой реформы артикулируют необходимость при ее разработке и проведении учитывать не только институционально-нормативный, но и ценностный контекст, связанный с разработкой идеологии правовых реформ. Именно идеологический фундамент является интегративным фактором, предпосылкой своевременности, качества и эффективности реализации правовой реформы. Идеология ценностно наполняет правовую реформу, ориентирует субъектов ее осуществления и восприятия, дает представление о механизме достижения целей и задач. Любой дефицит правовой реформы или ее слабые стороны компенсируются в значительной степени идеологическим фактором. Это обуславливает необходимость усиления пристального внимания не только общей интенциональности реформационного процесса, но и целеполаганию. Последнему большое внимание уделяется в актах стратегического планирования, которые, с одной стороны, определяют основные направления, цели и правовые средства реформирования, а с другой — выступают не только нормативным средством правового регулирования, но и доктринальной основой проводимых преобразований. Именно в этом контексте следует рассматривать Указ Президента РФ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации»³, определивший основные элементы концепции правовой реформы (ст. 2). К сожалению, в последующие годы, несмотря на существенную трансформацию правовой реальности, новой концепции правовой реальности разработано не было. Исходя из содержания Указа Президента РФ о национальных целях развития Российской Федерации до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.⁴, можно с уверенностью утверждать, что трансформация правовой сферы хотя и осуществляется целенаправленно, но подчинена не правовым задачам, а необходимости правового обеспечения реформирования иных областей общественной жизни. В этих условиях идеологический фактор приобретает особую роль, обеспечивая взаимосвязь, взаимодействие и взаимообусловленность правовой и социальной реальности.

Идеологический фундамент правовых преобразований, новшеств является интегративным фактором, предпосылкой своевременности, качества и эффективности реализации правовой реформы. Идеология ценностно наполняет правовую реформу, ориентирует субъектов ее осуществления и восприятия, дает представление о механизме достижения целей и задач. Любой дефицит правовой реформы или ее слабые стороны компенсируются в значительной степени идеологическим фактором.

Правовая идеология, представляющая собой исповедуемую и транслируемую государством систему правовых идей, теорий, понятий, норм, взглядов, основанных на определенных научных и политических знаниях и представлениях, «особую

² Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Совершенствование конституционного законодательства Российской Федерации в целях устойчивого развития // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 1. С. 36–43.

³ Указ Президента РФ от 06.07.1995 № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2642.

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

форму существования идеологической среды общества, в которой обнаруживают свое единство интересы государства, гражданского общества и личности»⁵, выступает формой выражения господствующего типа правопонимания и экспликацией официальной идеологии.

Формирование правовой идеологии осуществляется в процессе горизонтальной правовой коммуникации, в ходе которой члены определенного социума достигают конвенционального согласия относительно тех ценностей и норм, которые исторически показали свою эффективность в обеспечении правопорядка, безопасности и поступательного развития общества. Государство как субъект, представляющий интересы всего общества, не только придает этим ценностям и нормам формализованный характер, вербализуя их в официальных источниках права, но и в качестве адресанта вертикальной правовой коммуникации транслирует эти идеи гражданам-адресатам. Тем самым правовая идеология приобретает амбивалентный характер. С одной стороны, она оказывает воздействие на формирование и развитие правового, политического и нравственного сознания, мировоззрения и общей культуры индивидов, на укрепление в обществе правовых знаний, подъем престижа и авторитета государства, права, законодательства, детерминирующие правовое поведение индивида и обеспечение правопорядка. С другой стороны, правовая идеология способствует формированию представлений, предложений, принципов, рекомендаций по совершенствованию правовых отношений, норм и институтов, являющихся методологической основой правовых преобразований. В значительной степени успех правовых преобразований зависит от разработанности их идеологического базиса, лежащих в ее основе принципов и ценностей, в том числе имеющих духовно-нравственный и культурно-исторический характер.

Влияние правовой идеологии на правовое регулирование общественных отношений в современных условиях правового развития реализуется через, во-первых, формирование в правосознании нового отношения к праву как социокультурному феномену, основополагающей ценности в жизни граждан и общества в целом; во-вторых, определение и построение четких научно обоснованных моделей реформирования и усовершенствования системы права; в-третьих, содействие превращению права из внешнего фактора детерминации поведения людей в фактор внутреннего желания соблюдать нормы права. Роль правовой идеологии как теоретико-правового феномена обуславливается ее содержанием и функциями, мировоззренчески-ценностными приоритетами теоретико-правового обеспечения процесса социальных изменений, характером экспликации социальной реальности.

Фактически правовая идеология выступает не просто формой отражения существующих правовых явлений и процессов, но и выполняет важную общественно значимую функцию проектирования и направления развития правовой системы, интенцию воздействия на сознание и поведение субъектов права, организацию и функционирование общества и государства⁶. Это обусловлено тем, что правовая идеология эксплицирует не только то, каким образом право воспринимается человеком и обществом в целом, но и то, какие требования выдвигает общество к праву и правовому регулированию, в том числе в правовых традициях и архетипах, которые выступают юридической экспликацией традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей.

В этом контексте правовая идеология является ценностной основой реформирования социального бытия, определяя цель и средства общественных трансформаций. Реформаторство как одна из форм общественных трансформаций выступает особым видом преобразующей, творческой деятельности субъекта, направленной

⁵ Кислухин А. А. Правовая идеология и технологизация общественных отношений // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 1 (61). С. 215.

⁶ Тюменева Н. В. Правовая идеология государства как консолидирующее основание российского общества // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. Т. 38. № 2. С. 18–23.

на создание нового системного объекта в социуме (экономике, политике, социальной и духовной сферах) с целью удовлетворения основных потребностей личности и общества в прогрессивном развитии, преодолении различных форм негативного отчуждения личности и разрешении основных противоречий в общественных отношениях⁷.

Сущность, цель и адресат правовой реформы детерминированы правовой культурой. Если для западных стран речь идет о правовом обеспечении экономического развития и прав человека и гражданина, то для России на первое место выступает обеспечение социальных интересов, включающих в себя в том числе создание эффективного механизма поддержания бесконфликтного сосуществования⁸. Главным в этом процессе выступают правовые архетипы этатизма и соборности.

Архетип этатизма предполагает необходимость подчинения индивида государственной воле не только институционально, но и ценностно. Последнее связано с традиционной для России идеей ценностного единства государства и общества, которую очень точно сформулировал в теории официальной народности министр просвещения в царствование Николая I граф С. С. Уваров⁹ и которая включает не только онтологический аспект, но и аксиологический, восходя в своих истоках к сакрально-эсхатологическим мотивам теории «Москва — третий Рим»¹⁰.

Этатизм предполагает, что государство выступает надсоциальным арбитром социального взаимодействия, на плечи которого и возложено создание и эксплуатация этого механизма. Власть как персонифицирующее государство субъект в пространстве этатизма наделяется метафизическими, сакральными качествами, обуславливающими ее авторитет и приоритет по отношению к отдельному индивиду и обществу в целом¹¹. Подчинение индивида государственным велениям обеспечивается не принуждением, а верой, что действия государства соответствуют идеалам правды и справедливости (не поступай в отношении других так, как не хочешь, чтобы поступали по отношению к тебе), имеющим сакральный смысл для организации и функционирования правовой и социальной реальности. В этом смысле разрушение такого государства будет означать не только социальную угрозу или кризис общества, но и уничтожение российской цивилизации, интересы которой эксплицирует государство.

Одновременно подчинение воле государства, выраженной в правильной форме и поддерживаемой государственным принуждением (социальная монополия на легальное применение принуждения) в силу архетипа соборности является элементом не только правовой, но и социальной идентификации¹².

Реализация этатизма в правовой системе акцентирует внимание на право-обязанность. Содержащийся в законе эталон поведения подчинен деонтической логике и предполагает демаркацию должного и запрещенного поведения. Любое дозволенное деяние, подчиняясь архетипу соборности, является не столько возможностью,

⁷ Грицкевич Т. И. Реформаторство как творчество в социуме : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Новосибирск, 2001. С. 64.

⁸ Карнаушенко Л. В. Особенности социального мировоззрения россиян как фактор формирования правовой идеологии // Философия права. 2022. № 4 (103). С. 56–59.

⁹ Прибытков А. А., Чекменева Т. Г. Теория «официальной народности»: история и современность // Современные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2014. № 4 (4). С. 217–221.

¹⁰ Париков О. В. Эсхатологический аспект социально-философской концепции старца Филофея, в контексте Русской духовной традиции // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». 2004. № 1 (3). С. 495–499.

¹¹ Лубский А. В., Лубский Р. А. Этатизм и патернализм как культурные маркеры цивилизационной идентичности в России // Гуманитарий Юга России. 2013. № 3. С. 90–103.

¹² Таранова А. Е. Соборность как духовно-антропологическая константа национальной идентичности и государственности (через призму социально-культурных трансформаций) // Труды Белгородской православной духовной семинарии (с миссионерской направленностью). 2022. № 14. С. 94–103.

сколько необходимо, поскольку связано с удовлетворением интересов не конкретного лица, которому адресована норма, а общества, с которым оно себя идентифицирует. В этом контексте совершенствование правовой системы, повышение эффективности правового регулирования может осуществляться только государством во главе с харизматичным лидером, способным консолидировать усилия общества для достижения поставленной цели. Подчинение общества государственной воле при этом предполагает не принуждение, а сакрализованную сопричастность проводимым преобразованиям и готовность к их реализации и защите, руководствуясь не столько индивидуальными, сколько социальными интересами.

Соборность выражается в способности человека интегрироваться на основе самоценного межличностного общения, солидарности, общих ценностей, мировоззрения и идентичности. Соборность — это способность носителей сознания действовать и осознавать себя как целое при сохранении самостоятельности и качественной специфики индивидов, то есть возможность образовывать неформальные целостности. В этом контексте можно выделить следующие элементы структуры соборности: во-первых, символический (общая знаковая система, идентичность); во-вторых, аксиологический (идеалы, ценности, образцы поведения); в-третьих, организационный (принципы «единства в многообразии», взаимного схождения «части» и «целого»); в-четвертых, коммуникативный (неиерархическая связь каждого участника процесса коммуникации со всеми остальными по принципу сети). Речь при этом идет не только о достижении конвенционального согласия в обществе относительно необходимости и значения правовых преобразований, но и об обеспечении социальной поддержки проводимой государством политике преобразований, особенно с учетом их диалектического наполнения ценностным содержанием национальных правовых традиций¹³, что в целом укладывается в идею правового плюрализма¹⁴.

Идеология правовой реформы напрямую связана с выяснением роли идеологического фактора в процессе общественных изменений. Потребность в идеологическом обеспечении правовых реформ очевидна по ряду обстоятельств. Во-первых, существующая власть нуждается в идеологической легитимации своих стратегических и тактических решений и действий с целью придания им характера общенациональных приоритетов, надления смыслом и пафосом даже рутинных мер, проводимых правительством, позиционируя их как часть целенаправленной политики. Это обусловило усиление значения документов стратегического планирования, представляющих собой дедуктивно построенное целеполагание реформаторской деятельности. Во-вторых, политики нуждаются в завоевании доверия электората путем возвышения своих амбиций на уровень общенациональных требований. Наличие при этом харизматичного лидера в качестве главы государства и подчинение ему правительства не только институционально, но и персонально усиливает не столько личностную ответственность первого, сколько сакрализацию решений последнего. В-третьих, интеллектуальная элита усматривает в оформлении идеологического видения мира смысл своего существования, объединяясь вокруг национального лидера и поддерживая его правовые решения культурными аргументами. В-четвертых, широкие слои населения имеют тягу к вербальному выражению не до конца осознанных собственных переживаний всего происходящего и достижению таким образом определенного внутреннего комфорта. Усиление профессионализации нормативных правовых актов в этом контексте одновременно способствует повышению эффективности соответствующей сферы общественной жизни и обеспечивает расширение числа субъектов, сопричастных к реализации правовой реформы. В-пятых, коллективное стремление к порядку и бесконфликтному сосуществованию — это заложенная уже на уровне культурного кода парадигма правового бытия российского

¹³ Пашенцев Д. А. Динамика правовой традиции в условиях четвертой промышленной революции // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 5. С. 5–15.

¹⁴ Swenson G. Legal Pluralism in Theory and Practice // International Studies Review. 2018. Vol. 20. Iss. 3. P. 438–462.

социума. Поэтому реализация правовой реформы осуществляется не только публичной властью, но и социумом.

Правовая реформа, как комплекс радикальных изменений (трансформаций) в правовой реальности, осуществляемый с целью конструирования высоко эффективного механизма поддержания бесконфликтного сосуществования в определенном социуме, аккумулирует и эксплицирует конвенциональные ценности социума и детерминирует интенциональность правового развития. Она призвана трансформировать правовое регулирование в соответствии с изменением общественных отношений и сконструировать новую правовую реальность, обеспечивающую преодоление транзитивности, стабильность социальной эволюции и устойчивость развития всех сторон жизни общества. Однако правовая реформа не только определяет вектор правового развития, но и воздействует на сознание и поведение граждан, детерминирует эффективное функционирование общества и государства на основе экспликации в правовой реальности единой системы духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грицкевич Т. И. Реформаторство как творчество в социуме : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. — Новосибирск, 2001. — 181 с.
2. Дорская А. А. Правовая реформа в России: типология, логика развития, критерии результативности. — СПб. : Астерион, 2014. — 176 с.
3. Карнаушенко Л. В. Особенности социального мировоззрения россиян как фактор формирования правовой идеологии // Философия права. — 2022. — № 4 (103). — С. 56–59.
4. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Совершенствование конституционного законодательства Российской Федерации в целях устойчивого развития // Теоретическая и прикладная юриспруденция. — 2020. — № 1. — С. 36–43.
5. Кислухин А. А. Правовая идеология и технологизация общественных отношений // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2023. — № 1 (61). — С. 214–216.
6. Лубский А. В., Лубский Р. А. Этатизм и патернализм как культурные маркеры цивилизационной идентичности в России // Гуманитарий Юга России. — 2013. — № 3. — С. 90–103.
7. Парилов О. В. Эсхатологический аспект социально-философской концепции старца Филофея, в контексте Русской духовной традиции // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. Серия «Социальные науки». — 2004. — № 1 (3). — С. 495–499.
8. Пашенцев Д. А. Динамика правовой традиции в условиях четвертой промышленной революции // Журнал российского права. — 2021. — Т. 25. — № 5. — С. 5–15.
9. Прибытков А. А., Чекменева Т. Г. Теория «официальной народности»: история и современность // Современные проблемы гуманитарных и общественных наук. — 2014. — № 4 (4). — С. 217–221.
10. Таранова А. Е. Соборность как духовно-антропологическая константа национальной идентичности и государственности (через призму социально-культурных трансформаций) // Труды Белгородской православной духовной семинарии (с миссионерской направленностью). — 2022. — № 14. — С. 94–103.
11. Тюменева Н. В. Правовая идеология государства как консолидирующее основание российского общества // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. — 2021. — Т. 38. — № 2. — С. 18–23.
12. Swenson G. Legal Pluralism in Theory and Practice // International Studies Review. — 2018. — Vol. 20. — Iss. 3. — P. 438–462.

REFERENCES

1. Gritskovich TI. Reformism as Creativity in Society. Cand. Sci. (Philosophy). Novosibirsk; 2001. (In Russ.).
2. Dorskaya AA. Legal Reform in Russia: Typology, Development Logic, and Effectiveness Criteria. St. Petersburg: Asterion Publ.; 2014. (In Russ.).
3. Karnaushenko LV. Features of the social worldview of Russians as a factor of constituting legal ideology. *Philosophy of Law*. 2022;4(103):56-59. (In Russ.).
4. Kirilenko VP, Alekseev GV. Constitutional legislation developments in the Russian federation for sustainable development goals. *Theoretical and Applied Law*. 2020;1:36-43. (In Russ.).
5. Kislukhin AA. Legal ideology and technologization of public relations. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2023;1(61):214-216. (In Russ.).
6. Lubskiy AV, Lubskiy RA. Etatizm i paternalizm kak kulturnye markery tsivilizatsionnoy identichnosti v Rossii [Etatism and paternalism as cultural markers of civilizational identity in Russia]. *Humanities of the South of Russia*. 2013;3:90-103. (In Russ.).
7. Parilov OV. Eskhatsologicheskiy aspekt sotsialno-filosofskoy kontseptsii startsa Filofeya v kontekste Russkoy dukhovnoy traditsii [Eschatological aspect of the socio-philosophical concept of Elder Philotheus in the context of the Russian spiritual tradition]. *Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod. Series: Social Sciences*. 2004;1(3):495-499. (In Russ.).
8. Pashentsev DA. Dynamics of the legal tradition in the fourth industrial revolution. *Journal of Russian Law*. 2021;25(5):5-15. (In Russ.).
9. Pribytkov AA, Chekmenova TG. The theory of «official nationality:» past and present. *Sovremennye problemy gumanitarnykh i obshchestvennykh nayk*. 2014;4(4):217-221. (In Russ.).
10. Taranova AE. Conciliarity as a spiritual and anthropological constant of national identity and statehood (through the prism of socio-cultural transformations). *Proceedings of the Belgorod Orthodox Theological Seminary (with a Missionary Focus)*. 2022;14:94-103. (In Russ.).
11. Tyumeneva NV. Legal ideology of the state as a consolidating foundation of Russian society. *Law Herald of Dagestan State University*. 2021;38(2):18-23. (In Russ.).
12. Swenson G. Legal Pluralism in Theory and Practice. *International Studies Review*. 2018;20(3):438-462.

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.122-129

РЕПРОДУКТИВНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ

Шалберкина Марина Николаевна,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
123242, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

mnshalberkina@msal.ru

© Шалберкина М. Н., 2025

Аннотация. Статья посвящена спорным вопросам определения правовой природы репродуктивных прав человека и признания их таковыми в Российской Федерации. Автор отмечает, что по исследуемой теме появилось достаточное количество научных работ, однако сформировать единый подход к оценке их правовой природы не удалось. Демонстрация подходов к признанию репродуктивных прав человека на международном уровне позволяет воспринимать их как таковые в отечественном законодательстве, но вопрос не в этом, а в том, следует ли выделять репродуктивные права человека в самостоятельную группу прав? Автором подмечается, что в российской правовой доктрине наряду с термином «репродуктивные права человека» упоминаются следующие производные, созвучные категории: охрана репродуктивного здоровья, сексуально-репродуктивное право, право на репродуктивный выбор, репродуктивный интерес, репродуктивная свобода, биогенетические права, есть и особенно экзотические, к примеру репродуктивное поведение. Наводнение научной литературы данными терминами является следствием анализа накопленных представлений репродуктивных правовых норм в отечественном и международном законодательстве. Репродуктивные права человека неразрывно связаны с суверенными правами личности, их признание в качестве таковых влечет за собой создание юридических препятствий для реализации гарантированных Конституцией РФ прав личности. Представлены отдельные законодательные инициативы, направленные на ущемление автономных прав личности.

Ключевые слова: репродуктивные права человека; конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь; репродуктивное здоровье; автономия личности; демографическая политика; система здравоохранения; гарантированность.

Благодарности. Статья выполнена в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

REPRODUCTIVE HUMAN RIGHTS: DEFINING THE LEGAL NATURE

Marina N. Shalberkina,

Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Moscow, Russian Federation

mnshalberkina@msal.ru

Abstract. *The paper addresses contentious issues regarding the legal nature of reproductive human rights and their recognition in the Russian Federation. The author notes that a considerable body of scholarly work has emerged on this topic; however, a unified approach to assessing the legal nature of these rights has yet to be established. An examination of the frameworks for recognizing reproductive human rights at the international level facilitates their acceptance as such within domestic legislation. The critical question remains whether reproductive human rights should be categorized as an independent group of rights. The author observes that in Russian legal doctrine, alongside the term «reproductive human rights», several derivative categories are mentioned, including reproductive health protection, sexual and reproductive rights, the right to reproductive choice, reproductive interest, reproductive freedom, biogenetic rights, and even more exotic concepts such as reproductive behavior. The inundation of scientific literature with these terms is a consequence of analyzing the accumulated understandings of reproductive legal norms in both domestic and international law. Reproductive human rights are inextricably linked to the sovereign rights of individuals; their recognition as such creates legal barriers to the realization of the rights guaranteed by the Constitution of the Russian Federation. The paper also presents specific legislative initiatives aimed at infringing upon individual autonomy.*

Keywords: *human reproductive rights; constitutional right to health protection and medical assistance; reproductive health; personal autonomy; demographic policy; healthcare system; guarantee.*

Acknowledgements. *The article is prepared within the framework of «Prioritet-2030» Strategic Academic Leadership Program.*

Открытая и доступная читателю широкая палитра научной литературы позволяет писать о регулировании правом явлений довольно сложных, находящихся на стыке разных наук, но берущих свое начало от первоисточника — Конституции РФ. Подобного рода действия обусловлены не возникшей потребностью, «соответствовать современности или тренду» в отличие от некоторых современников и отнюдь не популяризацией собственного «эго», а актуальностью нерешенной проблемы обеспечения реализации конституционных прав и свобод человека в современной парадигме должного устройства мира.

Наличность гарантий обеспечения личных прав человека и гражданина, подчинение государства праву, обеспечиваемое системой гарантий в современном мире являются верным атрибутом конституционного государства.

В 2025 истекает срок действия Концепции демографической политики Российской Федерации¹, что делает естественным подведение итоговых результатов достигнутого в том числе в репродуктивной сфере. Отметим, что на смену вышеупоминаемому документу придет Стратегия действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации

¹ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

до 2036², приоритетными целями которой являются: повышение рождаемости россиян, охрана репродуктивного здоровья стремящихся к деторождению, создание комфортных условий жизни российских семей.

Сегодня формируются иные трактовки прав человека, включая «репродуктивные права человека», выделяемые отдельными авторами. Правовая полемика, собственно и не только правовая о признании репродуктивных прав человека, определении их статуса и содержания ведется давно и уже существует ряд диссертационных работ в исследуемой области³, однако единого подхода к оценке их правовой природы сформировать не удалось. Дело в том, что проблема признания репродуктивных прав человека лежит не только в юридической и медицинской плоскости. Некоторые ученые объясняют сложившуюся ситуацию закономерностью процессов, происходящих в общественной жизни, переплетением философского, морально-нравственного, этического аспектов понимания процессов воссоздания человеческой жизни⁴.

С авторской точки зрения признание репродуктивных прав человека вполне допустимо, что собственно демонстрирует сложившаяся практика, в том числе международного уровня⁵. Вопрос в том, а нужно ли «репродуктивные права человека» выделять в самостоятельную группу прав? С одной стороны, думается что нужно. Следуя учениям О. Е. Кутафина «права человека поддерживают “дистанцию” между индивидом и государством»⁶. В пользу признания говорят и отдельные авторские работы современных конституционалистов, в которых говорится о сложносоставных личных правах (конституционных нарративах). К числу таких прав относятся: право на счастье, право на справедливое обращение, право на свободу идентичности и самоиндефикации, право распоряжаться своим телом и душой, право на защиту своего генетического материала и т.д.⁷ Бесспорно, и репродуктивные права могут претендовать на занятие своей ниши в общем каталоге прав человека и гражданина. С другой стороны, субъективному праву, корреспондирует юридическая обязанность, данное право обеспечить.

На стыке частных и публичных начал регулирования, сопряжения с вопросами этики, морали, автономии внутреннего мира личности решить такую задачу очень непросто, но попытки были, правда не совсем удачные. В свое время, депутатами Государственной Думы РФ 15.07.1996 был подготовлен проект федерального закона «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их осуществления»⁸, который

² Распоряжение Правительства РФ от 15.03.2025 № 615-р «Об утверждении Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 13. Ст. 1505.

³ См.: *Перевозчикова Е. В.* Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Казань. 2006. 137 с; *Соловьев Е. Г.* Репродуктивные права как элементы конституционных прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Владикавказ. 2010. 182 с; *Герасименко Н. С.* Институт репродуктивных прав человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 2021.

⁴ *Погодина Т. Г., Бородачева И. В.* Необходимые инновации в сфере правового регулирования охраны здоровья граждан // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 4.

⁵ *Хазова О. А.* Репродуктивные права в России: пределы законодательного регулирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение — 2000–2001. № 4 (33) — 1 (34). С. 15–16.

⁶ *Кутафин О. Е.* Избранные труды : в 7 т. : монография М. : Проспект, 2011. Т. 7 : Российский конституционализм. С. 149.

⁷ *Умнова-Конюхова И. А., Костылева Е. Д.* Судебная защита личных прав и свобод в Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики : учеб. пособие. М. : РГУП; 2022. С. 39–41.

⁸ Проект федерального закона № 96700124-2 «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их осуществления» Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2025).

ими же и был отозван 03.07.2000. Как писал О. Е. Кутафин «Права человека вместе с государством проходят длительный процесс “вызревания”»⁹. Как долго продлится этот процесс зависит не только от государства, а от самосознания общества, гражданственности, прививания обществу правовой культуры.

В юридической литературе отмечается, что «концепция репродуктивных прав человека находит отражение в немногих конституциях мира»¹⁰. Репродуктивные права человека в Российской Федерации до сих пор не имеют прямого конституционного закрепления, что ведет к нарушению баланса публичных и частных интересов в данной сфере общественных отношений и переводит нормирование репродуктивных прав человека в сферу подзаконного правового регулирования. К важному вопросу о совершенствовании Конституции РФ придержемся классика правовой мысли О. Е. Кутафина, который писал «с моей точки зрения, наша действующая Конституция вполне совершенна, если говорить о таких ее главах, как первая и вторая»¹¹. То, что «репродуктивные права человека» не имеют конституционного закрепления, вовсе не свидетельствует об их умалении, это прямо следует из ст. 2 и ч. 1 ст. 55 Конституции РФ. Признавая приоритет личности перед государством, признается и обеспечивается последним весь объем прав личности, именно этим проявляется сущность конституционного государства.

В российской правовой доктрине наряду со сложносоставным термином «репродуктивные права» упоминаются следующие производные созвучные категории: 1) охрана репродуктивного здоровья; 2) сексуально-репродуктивное право; 3) право на репродуктивный выбор; 4) репродуктивный интерес; 5) репродуктивная свобода; 6) биогенетические права, есть и особенно экзотические, к примеру: 7) репродуктивное поведение¹². «Наводнение» научной литературы данными терминами является следствием анализа накопленных представлений репродуктивных правовых норм в отечественном и международном законодательстве.

Сегодня облачение репродуктивных возможностей человека в конституционную формулу прав и свобод человека не является самоцелью законодателя, и не потому, что право, в качестве государственного регулятора пока не готово реагировать на вызовы современности, а потому, как подмечается в научной литературе «процесс в биомедицине может создать негативные последствия для неприкосновенности, достоинства и иных прав человеческой личности»¹³. Тем не менее основываясь на субъективных представлениях о праве отдельные витеватые попытки вторжения в суверенные права личности принимаются. Сегодня в более чем 20 субъектах Федерации приняты императивные законы, сфера регулирования которых — запрет склонения женщин к искусственному прерыванию беременности, например Закон Вологодской области «О запрете склонения к искусственному прерыванию

⁹ Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. : монография М. : Проспект, 2011. Т. 7 : Российский конституционализм. С. 422.

¹⁰ Рыбаков О. Ю., Рыбакова О. С. [и др.] ; Репродуктивные права человека: содержание и правовая регламентация. Профилактическая медицина. 2024. С. 24.

¹¹ Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М. : Проспект, 2016. С. 170..

¹² См., например: Медицинское право России / Т. В. Клименко, А. А. Мохов, А. В. Пекшев [и др.] ; отв. ред. А. А. Мохов. М. : Проспект, 2021. С. 237 ; Лаврик М. А. К теории соматических прав человека // Сибирский юридический вестник. 2005. № 3. С. 24–25 ; Малеина М. Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан. М. : Знание, 1991 ; Богданова Е. Е., Белова Д. А. Искусственная репродукция человека: поиск оптимальной модели правового регулирования : монография. М. : Проспект, 2021. С. 16 ; Умнова-Конюхова И. А., Юн Л. В. Право детей на биобезопасность: актуальные вопросы правового регулирования и реализации // Администратор суда. 2024. № 4. С. 12 ; Герасименко Н. С. Институт репродуктивных прав человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 Казань. 2021.

¹³ Ковлер А. И. Антропология права : учебник для вузов. М. : Норма : Инфра-М., 2025. С. 430.

беременности в Вологодской области»¹⁴, Закон Тверской области «О запрещении склонения к искусственному прерыванию беременности на территории Тверской области»¹⁵, Закон Псковской области «О запрещении склонения к искусственному прерыванию беременности в Псковской области»¹⁶ и пр.

Предположим, что сегодня в законодательстве нет дополнительных механизмов для защиты беременных женщин, но логично ли подходить к этой проблеме с помощью «кнута, а не пряника»? В полноценной, благополучной семье рады не родившемуся ребенку. Возможно, принятие таких законов подчеркивает остроту неправовых, а социальных проблем и является одним из показателей того, что люди живут плохо. Стоит отметить, что по данным Росстата в 2022 на 1 000 женщин репродуктивного возраста (от 15–49 лет) в 2022 пришлось 503,8 тыс. прерываний беременности (абортов), причем это самый низкий показатель по сравнению с предыдущими годами, к примеру с 2010 (1 186,1 тыс. случаев), 2015 (847,2 тыс. случаев) и т.д.¹⁷

На федеральном уровне с целью повышения уровня рождаемости было предложена следующая инициатива. Так, в 2023 Законодательным Собранием Нижегородской области в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона № 510787-8 «О внесении изменения в статью 56 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации”» (далее — законопроект)¹⁸ в прилагаемых документах к нему¹⁹ сообщалось, что его регулирование имеет своей целью повышение уровня деторождения, а также в целях охраны здоровья будущих матерей — снижение количества осложнений, возникающих в процессе и после проведения искусственного прерывания беременности. Для достижения целей законопроекта следующее решение: исключить медицинские организации частной системы здравоохранения из перечня медицинских организаций, имеющих право на проведение искусственного прерывания беременности. В Конституции РФ о частной системе здравоохранения говорится в ч. 2 ст. 41. Следуя этим положениям, государство обязано принимать меры по развитию и регулированию деятельности частной системы здравоохранения. Частная система здравоохранения, наряду с иными системами здравоохранения, определенными в Конституции РФ выступает конституционным гарантирующим механизмом реализации, защиты прав граждан на медицинское обеспечение, пусть даже если речь идет о таких медицинских мероприятиях, как аборт. Причем эта инициатива озвучена на фоне юридической возможности женщины самостоятельно решать вопрос о материнстве, то есть добровольно, по собственному желанию. В корне противоречащий положениям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и ч. 2 ст. 56 Федерального закона от «Об основах охраны здоровья

¹⁴ Закон Вологодской области от 11.01.2024 № 5520-03 «О запрете склонения к искусственному прерыванию беременности в Вологодской области» // Красный Север. № 3. 2024.

¹⁵ Закон Тверской области от 09.11.2023 № 50-30 «О запрещении склонения к искусственному прерыванию беременности на территории Тверской области» // Тверские ведомости. № 44 (15–21 ноября). 2023.

¹⁶ Закон Псковской области от 28.12.2023 № 2442-03 «О запрещении склонения к искусственному прерыванию беременности в Псковской области» // Сетевое издание «Нормативные правовые акты Псковской области». URL: <http://pravo.pskov.ru/> (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁷ Демографический ежегодник России. 2023 : Стат. сборник / Росстат. М., 2023. С. 71.

¹⁸ Законопроект № 510787-8 «О внесении изменения в статью 56 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации”» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/510787-8> (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁹ Пояснительная записка к законопроекту № 510787-8 «О внесении изменения в статью 56 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации”» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/510787-8> (дата обращения: 01.06.2025).

граждан в Российской Федерации»²⁰ был отозван его инициатором. Приведенный пример ограничивающий гарантированные конституционные права и свободы граждан является довольно типичным противоречием положений Конституции РФ. С авторской точки зрения такие инициативы подрывают авторитет частной системы здравоохранения. Сколько сегодня граждан обращаются за медицинскими услугами в частные медицинские клиники? Безусловно такая статистика не ведется. А зря, многие исследования с применением современных технологий как раз проводятся на базе частных клиник. Применимо к этому случаю приходится согласиться с Ю. А. Тихомировым о том, что сказанная им в 2008 фраза «об иллюзии “вседоступности” законотворчества»²¹ сохраняется.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «личные (гражданские) права призваны обеспечивать свободу и автономию индивида»²². Автономность этих прав обеспечивается тем, что они не могут быть объектом притязаний государства.

Несмотря на подписание нашим государством ряда международных документов по защите репродуктивных прав имплементация данных прав в российскую правовую систему преждевременна²³. Предлагается рассматривать «репродуктивные права» в качестве прав производных от гарантируемого ст. 41 Конституции РФ права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а вспомогательные репродуктивные технологии в качестве одного из способов реализации данного права, что собственно следует из содержания постановления Конституционного Суда РФ от 11.02.2025 № 6-П. Разрешая правовую неопределенность, связанную с признанием за ребенком, зачатым с использованием вспомогательных репродуктивных технологий после смерти родителя (постмортальной репродукции) права на получение пенсии по случаю потери кормильца Конституционный Суд РФ исходил из того, что разработка и внедрение в сфере медицины вспомогательных репродуктивных технологий, представляет собой один из способов реализации гарантируемого ст. 41 Конституции РФ права на охрану здоровья и медицинскую помощь, способствует деторождению и развитию института семьи²⁴.

Начиная с 2024 г. репродуктивные технологии включены в ежегодно утверждаемые программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи прохождения гражданами репродуктивного возраста углубленной диспансеризации по оценке репродуктивного здоровья²⁵, тем самым, по мнению автора,

²⁰ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

²¹ Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. С. 1.

²² Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М. : Норма : Инфра-М, 2022. С. 142–143.

²³ В федеральном законодательстве термин «репродуктивные права» вовсе не упоминается. В Законе Об охране здоровья граждан репродуктивному здоровью российских граждан уделяется глава 6. В субъектах Федерации регулирование репродуктивного здоровья имеет четкие контуры: Законом Республики Саха (Якутия) определены не только основные направления регулирования, но и собственно репродуктивные права граждан России, а также иностранных граждан и лиц без гражданства; в Законе Тульской области регулирование осуществляется в отношении репродуктивных прав несовершеннолетних. См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 18.06.2009 718-З № 317-IV «О сохранении репродуктивного здоровья населения на территории Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 42. 2009 ; Закон Тульской области от 05.10.2000 № 208-ЗТО «О защите прав граждан по созданию семьи и сохранению ее здоровья на территории Тульской области» // Тульские известия. № 241–242. 2000.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.02.2025 № 6-П «По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 10 Федерального закона “О страховых пенсиях” в связи с жалобой гражданки М. Ю. Щаниковой» // СЗ РФ. 2025. № 7. Ст. 694.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 28.12.2023 № 2353 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. II). Ст. 231.

демонстрируется, что репродуктивные технологии, заключающиеся в преодолении бесплодия являются служат способом реализации конституционного права на охрану здоровья. Стоит также в заключение сказать, что не все медицинские манипуляции, проводимые в рамках к примеру экстракорпорального оплодотворения, охватываются программой обязательного медицинского страхования, что затрудняет их доступность для населения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богданова Е. Е., Белова Д. А. Искусственная репродукция человека: поиск оптимальной модели правового регулирования : монография. — М. : Проспект, 2021. — 216 с.
2. Герасименко Н. С. Институт репродуктивных прав человека в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Казань, 2021. — 125 с.
3. Медицинское право России : учебник / Т. В. Клименко, А. А. Мохов, А. В. Пекшев [и др.] ; отв. ред. А. А. Мохов. — М. : Проспект, 2021.
4. Ковлер А. И. Антропология права : учебник для вузов. — М. : Норма : Инфра-М, 2025. — 480 с.
5. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. — М. : Проспект, 2016. — 368 с.
6. Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 7 : Российский конституционализм : монография. — М. : Проспект, 2011. — 544 с.
7. Лаврик М. А. К теории соматических прав человека // Сибирский юридический вестник. — 2005. — № 3. — С. 24–25.
8. Малеина М. Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан. — М. : Знание, 1991.
9. Перевозчикова Е. В. Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Казань, 2006. — 137 с.
10. Погодина Т. Г., Бородачева И. В. Необходимые инновации в сфере правового регулирования охраны здоровья граждан // Юридическая техника. — 2021. — № 15. — С. 551–554.
11. Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. — 3-е изд., перераб. — М. : Норма : Инфра-М, 2022. — 512 с.
12. Соловьев Е. Г. Репродуктивные права как элементы конституционных прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — Владикавказ, 2010. — 182 с.
13. Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. — 2008. — С. 1–5.
14. Умнова-Конюхова И. А., Костылева Е. Д. Судебная защита личных прав и свобод в Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики : учеб. пособие. — М. : РГУП, 2022. — 156 с.
15. Умнова-Конюхова И. А., Юн Л. В. Право детей на биобезопасность: актуальные вопросы правового регулирования и реализации // Администратор суда. — 2024. — № 4. — С. 11–14.
16. Хазова О. А. Репродуктивные права в России: пределы законодательного регулирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2000–2001. № 4(33)–1(34). — С. 15–16.

REFERENCES

1. Bogdanova EE, Belova DA. Artificial Reproduction in Humans: The Search for an Optimal Legal Regulation Model. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
2. Gerasimenko NS. The Institute of Human Reproductive Rights in the Russian Federation: A Constitutional and Legal Analysis. Cand. Sci. (Law) Diss. Kazan; 2021. (In Russ.).
3. Klimenko TV, Mokhov AA, Pekshev AV, et al. Medical Law in Russia. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
4. Kovler AI. Antropology of Law. Moscow: Norma, Infra-M Publ.; 2025. (In Russ.).
5. Kutafin OE. Selected Works. Moscow; Prospekt Publ.; 2016. (In Russ.).
6. Kutafin OE. Selected Works inn 7 vols. Vol 7: Russian Constitutionalism. Moscow: Prospekt Publ.; 2011. (In Russ.).
7. Lavrik MA. The theory of somatic human rights. *Siberial Law Herald*. 2005;3:24-25. (In Russ.).
8. Maleina MN. Protection of the Personal Non-Property Rights of Soviet Citizens. Moscow: Znanie Publ.; 1991. (In Russ.).
9. Perevozchikova EV. Constitutional Right to Life and Human Reproductive Rights. Cand. Sci. (Law) Diss. Kazan; 2006. (In Russ.).
10. Lukasheva EA (ed.). Human Rights. 3rd ed. Moscow: Norma, Infra-M Publ.; 2022. (In Russ.).
11. Pogodina TG, Borodacheva IV. Necessary innovations in the field of legal regulation of public health protection. *Juridicheskaya tekhnika*. 2021;15:551-554. (In Russ.).
12. Solovyev EG. Reproductive Rights as Components of Constitutional Rights and Freedoms of Individuals and Citizens. Cand. Sci. (Law) Diss. Vladikavkaz; 2010. (In Russ.).
13. Tikhomirov YuA. Yuridicheskoye proektirovaniye: kriterii i oshibki [Legal Design: Criteria and Errors]. *Journal of Russian Law*. 2008;1-5. (In Russ.).
14. Umnova-Konyukhova IA, Kostyleva ED. Judicial Protection of Personal Rights and Freedoms in the Russian Federation: Current Issues in Theory and Practice. Moscow: RGUP Publ.; 2022. (In Russ.).
15. Umnova-Konyukhova IA, Yun LV. The children's right to biosecurity: relevant issues of legal regulation and exercising. *Court's Administrator*. 2024;4:11-14. (In Russ.).
16. Kazova OA. Reproductive rights in Russia: limits of legislative regulation. *Constitutional Law: An Eastern European Review*. 2000-2001;4(33)-1(34):15-16.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

РОССИЙСКОЕ ПРАВО ОНЛАЙН

Телефон редакции: 8 (499) 244-88-88, доб. 573
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9; www.rus-law.online; e-mail: ruslaw@msal.ru

Компьютерная верстка — *Д. А. Беляков*

ISSN 2542-2472



9 770254 224729

RUS-LAW ONLINE

2 / 2025

WWW.RUS-LAW.ONLINE