

Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

3(46) — 2021

СЕРИЯ: ПРАВО

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-практической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (Группа специальностей – 12.00.00 Юридические науки; научные специальности: 12.00.01 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право; 12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения; 12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 Уголовный процесс; 12.00.10 Международное право; европейское право; 12.00.11 Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность; 12.00.12 Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.13 Информационное право; 12.00.14 Административное право; административный процесс; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс).

Полная или частичная перепечатка опубликованных в журнале статей и иных материалов допускается только по предварительному согласованию и с письменного разрешения редакции. Все права защищены и охраняются российским законодательством об авторском праве. Редакция имеет право размещения материалов журнала в электронных правовых системах, а также иных электронных базах данных. Редакция журнала бесплатно предоставляет автору опубликованного материала один экземпляр журнала при условии сообщения редакции своего почтового адреса

1

У ч р е д и т е л ь:
**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Воронежский государственный университет»**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя –
Ю. А. Бубнов, д-р филос. наук, проф.; *О. А. Козадеров*, д-р хим. наук, доц. Координатор –
Н. М. Близняков, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук,
проф.; *В. Н. Глазьев*, д-р ист. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*,
д-р филол. наук, проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал. наук, проф.; *А. А. Сирота*, д-р техн.
наук, проф.; *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Тулупов*, д-р филол. наук, проф.;
В. И. Федотов, д-р геогр. наук, проф.; *С. А. Шабров*, д-р физ.-мат. наук, доц.;
А. И. Шашкин, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –
О. С. Рогачёва, д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-
кретарь – *О. Н. Шеменёва*, д-р юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *А. И. Абдуллин*, д-р юрид.
наук, проф. (Казанский (Приволжский) федеральный университет); *Ю. В. Агибалов*, канд.
экон. наук, доц. (РАНХиГС при Президенте РФ, Воронежский филиал); *М. О. Баев*, д-р юрид.
наук, проф.; *О. Ю. Бакаева*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая
академия); *О. В. Баулин*, д-р юрид. наук, проф.; *К. Беше-Головкин*, доктор права (Универси-
тет Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Лит-
ва); *П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.; *А. Н. Вы-
легжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт международных
отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации); *Й. Денпе*,
доктор права, международный эксперт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид.
наук, доц.; *Т. Д. Зражевская*, д-р юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Кон-
ституционный Суд, г. Санкт-Петербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ,
Япония); *Н. А. Лопашенко*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государственная юридическая
академия); *Е. Б. Лупарев*, д-р юрид. наук, проф. (Кубанский государственный университет);
Н. Л. Лютов, д-р юрид. наук, доц. (Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)); *А. В. Малько*, д-р юрид. наук, проф. (Саратовская государствен-
ная юридическая академия); *С. П. Матвеев*, д-р юрид. наук, доц.; *В. А. Мещеряков*, д-р юрид.
наук, проф., (Центральный филиал Российского государственного университета правосудия);
Е. И. Носырева, д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько*, д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин*,
д-р юрид. наук, проф.; *Р. А. Подопригра*, д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы,
Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сороки-
на*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова*, д-р юрид.
наук, проф. (ТвГУ, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, заместитель Генерального прокурора РФ, канд.
юрид. наук; *Л. Этель*, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша)

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодатель-
ства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о ре-
гистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Адрес редакции и издателя: 394018 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: LAW

Founders:

Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
«Voronezh State University»

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen –
Yu. A. Bubnov, dr of philosophical sciences, prof.; *O. A. Kozaderov*, dr of chemical sciences, associ-
ate prof. Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate
prof. Members of editorial board: *V. G. Artyukhov*, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*,
dr of historical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences, prof.;

A. A. Kretov, dr of philological sciences, prof.; *A. D. Savko*, dr of geological and mineralogical
sciences, prof.; *A. A. Sirota*, dr of technical sciences, prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.;
V. V. Tulupov, dr of philological sciences, prof.; *V. I. Fedotov*, dr of geographical sciences, prof.;
S. A. Shabrov, dr of physical and mathematical sciences, associate prof.; *A. I. Shashkin*,
dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr
of legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova*, cand. of legal sciences, associate prof. Executive secre-
tary – *O. N. Shemeneva*, dr of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee: *A. I. Ab-
dullin*, dr of legal sciences, prof. (Kazan (Privolzhsky) Federal University); *Yu. V. Agibalov*, cand. of
economic sciences, associate prof. (Voronezh branch of RANEPa); *M. O. Baev*, dr of legal sciences,
prof.; *O. Yu. Bakaeva*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *O. V. Baulin*, dr of legal
sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*, dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (Europe-
an Humanities University, Vilnius, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byal-
kina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Insti-
tute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Fed-
eration); *J. Deppe*, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov*, cand. of
legal sciences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr
of legal sciences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (Uni-
versity Mie, Japan); *N. A. Lopashenko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy);
E. B. Luparev, dr of legal sciences, prof. (Kuban State University); *N. L. Lyutov*, dr of legal scienc-
es, associate prof. (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSUA)); *A. V. Malko*,
dr of legal sciences, prof. (Saratov State Law Academy); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, associ-
ate prof.; *V. A. Meshcheryakov*, dr of legal sciences, prof. (Central Branch of the Russian State
University of Justice); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of legal scienc-
es, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sciences, prof.
(Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova (Karaseva)*, dr of legal scienc-
es, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal sciences, prof.;
L. V. Tumanova, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shishkin*, deputy of
General Prosecutor of the Russian Federation, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal scienc-
es, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

3

Registered by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protec-
tion. Registration certificate ПИ № ФС77-28322 of 08.06.2007

Editorial committee address: 394018, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 255-07-19

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Ефремов А. А.* Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении..... 8
- Жигалов С. В., Матвеева М. В.* Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования..... 27

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СТАТУС СУДЬИ

- Орлов А. В.* О необходимости нормативно-правового закрепления подотчетности органов, организационно обеспечивающих мировую юстицию, советам судей субъектов Российской Федерации..... 40
- Кравцова Л. Е.* Об осуществлении пребывающими в отставке судьями оплачиваемой деятельности..... 46

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- Парфенов А. В., Соборнов П. Е.* О нетипичных формах правления: специфика и сущность государственно-правового устройства Австро-Венгерской империи 1867–1918 годов..... 60
- Гусев А. Ю., Яхина М. Р.* Дореволюционный период развития социальной защиты в России (XVI–XVIII вв.)..... 72
- Павловская О. Ю.* Правовые механизмы регулирования трудовой занятости в СССР в период новой экономической политики..... 88
- Силина Е. В.* Теория суверенитета Жана Бодена как политико-философское обоснование концепции национальных государств..... 100

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

4

- Поротикова О. А.* Подходы к пониманию природы ответственности за ненадлежащее ведение переговоров..... 107

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- Передерин С. В.* О предмете трудового права..... 115
- Петров А. Я.* Стороны трудового договора: спорные аспекты..... 121
- Буянова А. В.* Совершенствование законодательства о занятости населения в России в результате мировой пандемии COVID-19..... 134
- Сафин А. Х.* Спортивная корпоративная дисквалификация как специальное основание прекращения трудового договора со спортсменом..... 143

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

<i>Лупарев Е. Б.</i> Объект и предмет административно-процессуального правоотношения	149
<i>Давыдов К. В.</i> Подведомственность и подсудность административных дел в Российской Федерации	164
<i>Павлова М. С.</i> Кодекс административного судопроизводства РФ: опыт правоприменения	176
<i>Тюкалова Н. М., Кулаков Н. А.</i> Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков.....	185
<i>Джамирзе Б. Ю.</i> Лицензионно-разрешительная деятельность в свете новых конституционных положений о публичной власти	193
<i>Рукавишников С. М.</i> Структура механизма административно-правового регулирования	201
<i>Метальников В. Ю.</i> Понятие и особенности использования градостроительных ограничений, устанавливаемых на территории города Москвы	209

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРАВО

<i>Смирнов А. А.</i> Четвертый приоритет: правовое закрепление задач обеспечения информационной безопасности в новой стратегии национальной безопасности Российской Федерации.....	222
<i>Трофимец И. А.</i> Информационная безопасность в информационной сфере записей актов гражданского состояния	229

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Горский М. В.</i> Дар научного предвидения: вклад профессора Василия Федоровича Зудина в криминалистику	241
<i>Цимбал В. Н.</i> Виды цифровой криминалистически значимой информации, получаемой в ходе расследования преступлений	249
<i>Жарко Н. В.</i> Принципы и условия планирования расследования пенитенциарных преступлений	256
<i>Крюкова Е. С.</i> Устойчивость и повторяемость преступной деятельности в пространстве и времени как закономерность серийных убийств	264

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

5

<i>Басова А. В.</i> Международное правовое регулирование возмездного прижизненного донорства органов для трансплантации: проблемы применения	273
--	-----

Информация

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей	283
--	-----



CONTENTS

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Efremov A. A.* Approaches to evaluating effectiveness and efficiency of experiments in public governance 8
- Zhigalov S. V., Matveeva M. V.* Constitutional structures of the rights and obligations of education 27

JUDICIAL BRANCH AND JUDGE STATUS

- Orlov A. V.* On the need for regulatory and legal consolidation of accountability of authorities, organizational ensuring global justice, councils of judges of the constituent entities of the Russian Federation 40
- Kravtsova L. E.* On implementation of paid activities by retired judges theory and history of state and law 46

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- Parfenov A. V., Sobornov P. E.* To question about off-type forms of rule: specific and essence state-legal device of Austro-Hungarian empire is 1867–1918 years 60
- 6** *Gusev A. Yu., Yakhina M. R.* Pre-revolutionary period of development of social protection in Russia (XVI–XVIII centuries.) 72
- Pavlovskaya O. Yu.* Legal mechanisms for regulating labor employment in the USSR during the new economic policy 88
- Silina E. V.* Jean Bodin's theory of sovereignty as a political and philosophical justification of the concept of nation-states 100

CIVIL LAW AND PROCESS

- Porotikova O. A.* Approaches to understanding the nature of responsibility for improper negotiation 107

LABOUR LAW

- Perederin S. V.* To the question about the subject of labor law 115

Petrov A. Ya. Parties to the employment contract: controversial aspects	121
Buyanova A. V. Improving employment legislation in russia as a result of the global COVID-19 pandemic.....	134
Safin A. Kh. Sports corporate disqualification as a special ground for termination of an employment contract with an athlete.....	143

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Luparev E. B. Object and subject of administrative procedural legal relationship	149
Davydov K. V. Jurisdiction of administrative cases in the Russian Federation	164
Pavlova M. S. The Code of administrative procedure RF: law enforcement experience.....	176
Tyukalova N. M., Kulakov N. A. Problems of administrative supervision of drug trafficking offenders	185
Dzhamirze B. Yu. Licensing and permitting activities in the light of the new constitutional provisions on public authority.....	193
Rukavishnikov S. M. Structure of the mechanism of administrative and legal regulation	201
Metalnikov V. Yu. The concept and features of the use of urban planning restrictions established on the territory of the city of Moscow.....	209

INFORMATION TECHNOLOGIES AND LAW

Smirnov A. A. Fourth priority: legal regulation of information security tasks in the new national security strategy of the Russian Federation	222
Trofimets I. A. Information security in the information sphere of civil status records	229

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Gorsky M. V. The gift of scientific foresight: the contribution of professor Vasily Fedorovich Zudin to criminalistics	241
Tsimbal V. N. Types of digital criminologically relevant information obtained during the investigation of crimes.....	249
Zharko N. V. The principles and conditions for planning the investigation of penitentiary crimes.....	256
Kryukova E. S. Sustainability and repeatability of criminal activities in area and time as a feature of serial killing	264

INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

Basova A. V. International legal regulation of paid lifetime organ donation for transplantation: problems of application.....	273
--	-----

Information

Requirements to the materials directed to an editorial board of the jornal for publication	285
--	-----

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРИМЕНТОВ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. А. Ефремов

*Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ*

Поступила в редакцию 21 июня 2021 г.

Аннотация: в статье, подготовленной на основе научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС, проведен анализ текущей ситуации с оценкой результативности и эффективности экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении. Предложено определение понятия эксперимента в государственном управлении, выделены основные признаки экспериментов (организованность, наличие заданной цели и ожидаемого результата, новизна, оценка результатов эксперимента, ограниченность масштаба, ограниченность сроков, добровольный характер участия в эксперименте, наличие рисков, связанных с проведением эксперимента), а также проведена классификация экспериментов и экспериментальных правовых режимов (выделены внешние и внутренние эксперименты; эксперименты, требующие специальных (экспериментальных) правовых режимов (закрытых или открытых) и реализуемые в рамках общего правового режима). Важной особенностью разработанного методического подхода является интеграция оценки результативности и эффективности в управленческий цикл эксперимента, что позволяет принимать решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики) на основе итогов проведенной предварительной, текущей и последующей оценки результативности и эффективности.

Ключевые слова: государственное управление, оценка результативности и эффективности, правовые эксперименты, «регуляторные песочницы», цифровизация, цифровая трансформация, экспериментальные правовые режимы.

Abstract: the article, prepared on the basis of the RANEPA state assignment research programme, analyzes the current situation with evaluation of the effectiveness and efficiency of experiments (including experimental legal regimes) in public governance. The article defines the concepts of an experiment in public governance, its effectiveness and efficiency, identifies the key features of such experiments (organization, the presence of a given goal and expected result, novelty, evaluation of the experiment results, limited scale, limited timing, voluntary participation in the experiment, the presence of risks associated with the experiment),

and proposes a classification of experiments and experimental legal regimes in public governance (external and internal experiments; experiments requiring special (experimental) legal regimes (closed or open), and implemented within the general legal regime). The suggested methodological approach is based on the integration of the effectiveness and efficiency evaluation into the management cycle of the experiment, which allows making decisions on the expediency of conducting an experiment, continuing its implementation or early termination, and replication of the proven technology (practice) following the results of the experiment based on the results of the ex-ante, ongoing, and ex-post evaluation.

Key words: *effectiveness and efficiency evaluation, public administration, legal experiments, «Regulatory sandboxes», digitalization, digital transformation, experimental legal regimes.*

Формирование новых правовых институтов в российском административном и информационном праве, регламентирующих функционирование новых инструментов государственного регулирования, делает актуальной оценку их результативности и эффективности. К числу таких инструментов относятся эксперименты и экспериментальные правовые режимы (далее – ЭПР). Определенная в качестве национальной цели в соответствии с указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 цифровая трансформация предусматривает «...достижение “цифровой зрелости” ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления...», при этом критерии достижения такой зрелости широко обсуждаются в научной литературе¹.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. было указано на необходимость запуска «гибкого механизма экспериментальных правовых режимов для разработки и внедрения в России новых технологий». На протяжении 2019–2020 гг. шла разработка и принятие соответствующих федеральных законов (от 24.04.2020 № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой», от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных», от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации») и развивающих их положение подзаконных нормативных правовых актов.

¹ См.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления : метод. подходы. М., 2020 ; Ефремов А. А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83 ; Добролюбова Е. И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.

Указанное развитие правовых институтов, регулирующих применение соответствующих инструментов государственного управления, делает актуальным вопрос: будут ли новые правовые режимы (институты) и инструменты государственного управления способствовать достижению заявленных целей? Нужно отметить, что проблема «отсутствия у организаторов правовых экспериментов четких критериев оценки их эффективности» уже отмечалась в российской юридической науке².

В научной литературе вопросы результативности и эффективности экспериментального правового регулирования как базовые характеристики качественного государственного управления³ пока не получили системного решения. В 2019–2021 гг. был опубликован ряд исследований по вопросам применения экспериментов⁴ и введения экспериментальных правовых режимов⁵, их места в механизме правового регулирования⁶ и в информационном праве⁷ и значения в цифровой трансформации⁸, обеспечения качества экспериментальных правовых режимов⁹, их экономико-правового анализа¹⁰, а также о перспективах¹¹, об использовании для

² См.: *Ельцов В. Н.* Правовой эксперимент в современной России : проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <https://www.disscat.com/content/pravovoi-eksperiment-v-sovremennoi-rossii-problemy-effektivnosti> (дата обращения: 20.03.2021).

³ См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М., 2020.

⁴ См.: *Поветкина Н. А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // *Финансовое право*. 2020. № 9. С. 21–24.

⁵ См.: *Громова Е. А.* К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия: Право*. 2019. Т. 19, № 3. С. 36–40 ; *Мохов А. А.* Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // *Юрист*. 2019. № 8. С. 19–25 ; *Черешнева И. А.* Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций : в поисках направления // *Modern Science*. 2019. № 9-1. С. 158–162.

⁶ См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В.* Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // *Информационное право*. 2019. № 4. С. 12–15.

⁷ См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В.* Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // *Государство и право*. 2020. № 5. С. 75–87.

⁸ См.: *Писаревский Е. Л., Поветкина Н. А., Кошкин А. Н.* Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления : правовая модель будущего // *Юридический мир*. 2021. № 2. С. 45–53.

⁹ См.: *Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А.* Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // *Российское право : образование, практика, наука*. 2020. № 3 (117). С. 40–49.

¹⁰ См.: *Гаврильченко Ю., Хватик Ю.* Экспериментальные правовые режимы : экономико-правовой взгляд // *Банковский вестник*. 2020. № 12 (689). С. 3–8.

¹¹ См.: *Дегтярев М. В.* К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов // *Право и государство : теория и практика*. 2020. № 12 (192). С. 169–172.

интеграции в мировое экономическое пространство¹², но имеются лишь отдельные публикации по конкретным критериям оценки эффективности¹³.

Системное определение оценки результативности и эффективности экспериментов и ЭПР должно предусматривать систему показателей такой оценки, алгоритм (порядок) ее проведения, а также само проведение мониторинга результативности и эффективности и последующей оценки.

Авторами ранее проведен¹⁴ анализ федерального законодательства, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ за 1993–2019 гг., предусматривающих проведение экспериментов, а также проектов таких нормативных правовых актов. Как показывают результаты проведенного анализа, далеко не всегда в проанализированных нормативных правовых актах устанавливались цели проведения экспериментов, механизмы оценки их результативности и эффективности. Лишь в одном нормативном правовом акте были установлены показатели, на основе которых можно оценить результативность и эффективность проведения экспериментов (таблица).

Т а б л и ц а

Результаты анализа нормативных правовых актов, предусматривающих проведение экспериментов и их проектов за 1991–2019 гг.

Характеристика	Федеральный закон (проект)	Указ Президента РФ	Постановление Правительства РФ
Определены цели	3 (12,5 %)	8 (88,8 %)	35 (77,8 %)
Установлены показатели достижения цели	0 (0 %)	1 (11,1 %)	0 (0 %)
Установлен механизм оценки результативности и эффективности	7 (29,1 %)	3 (33,3 %)	34 (75,5 %)
Предусмотрена необходимость разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере	7 (29,1 %)	3 (33,3 %)	7 (15,5 %)

¹² См.: Носкова Ю. Б., Лунашко Н. М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики Российской Федерации в мировое экономическое пространство // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 43–50.

¹³ См.: Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

¹⁴ См.: Экспериментальные правовые режимы : зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов [и др.]. М., 2020.

Отметим, что из 24 внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов о проведении экспериментов в 1994–2019 гг. приняты только 8, что составляет 33,3 %. Это свидетельствует, что качественное проектирование экспериментов не осуществлялось.

В 2020 г. принято 10 постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов, при этом оценка их результатов формально предусмотрена в 10 случаях, но какие-либо показатели во всех 10 случаях отсутствуют.

Нормативная институционализация элементов оценки результативности и эффективности экспериментов в настоящее время предусмотрена только в отношении проектов НПА, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ) – в соответствии с п. 8 (3) Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 и п. 16 Сводного отчета, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290, предусматривающих наличие *индикативных показателей, в соответствии с которыми проводится оценка достижения заявленных целей эксперимента по итогам его проведения*. Однако указанные показатели были предусмотрены только в 11,15 % из 9 проектов НПА за 2015–2019 гг.

Развитие законодательного регулирования проведения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации в 2020 г. пока не дает системного ответа об оценке их результативности и эффективности.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» предписывает (ст. 1) *«осуществить оценку эффективности и результативности эксперимента»*, однако каких-либо показателей такой оценки или порядка ее проведения не предусматривает.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» относит к задачам установления экспериментального правового режима оценку эффективности и результативности установления специального регулирования по результатам установления экспериментального правового режима, однако каких-либо показателей для такой оценки или порядка ее проведения не предусматривает.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2011 «Об утверждении Правил мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результатив-

ности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций...» предусматривает:

- анализ соответствия деятельности субъектов экспериментального правового режима показателям эффективности и результативности экспериментального правового режима, установленным программой;
- анализ соответствия результатов экспериментального правового режима целям экспериментального правового режима;
- размещение сводного аналитического отчета в сети «Интернет»;
- общественное обсуждение вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима.

Однако при этом следует обратить внимание:

- на отсутствие *предварительной оценки закладываемых показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима его целям*;
- произвольность определения показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима;
- отсутствие четких оснований для учета или отклонения замечаний и/или предложений, поступивших в результате общественного обсуждения.

На наш взгляд, в качестве методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе ЭПР, в государственном управлении может быть применен подход к пониманию качества государственного управления как единства параметров его обоснованности, результативности и эффективности. При этом результативность государственного управления раскрывается как совокупность конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов, характеризующих их специфических показателей результативности и целевых значений их поддержания или улучшения¹⁵. Этот подход должен быть применен, как представляется, не только в целом к государственному управлению и исполнению каждой из государственных функций, но и к каждому из инструментов государственного управления, в том числе и к экспериментам.

Эксперименты в сфере государственного управления рассматриваются как действенный способ адаптации новых, в том числе заимствованных институтов в рамках проведения административных реформ¹⁶, а также организационных моделей и практик¹⁷. Они выступают и своеобразным средством мотивации органов государственной власти к участию в реформах и апробации новых подходов, что было активно исполь-

¹⁵ См.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления : обоснованность, результативность, эффективность. М., 2021.

¹⁶ См.: Шемелин А. В., Путренко Е. В. Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. Международный опыт // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2014. № 5 (108). С. 141–147.

¹⁷ См.: Кабышев С. В. Координация правотворчества : канадский опыт // Lex russica (русский закон). 2017. № 1 (122). С. 207–214.

зовано, например в рамках реформирования государственной гражданской службы в России¹⁸. Проведение правовых экспериментов является одним из механизмов оптимизации и повышения результативности государственного регулирования¹⁹, обеспечения его стабильности и обоснованности. Необходимость проведения экспериментов, в том числе требующих введения ЭПР, рассматривается и в контексте внедрения цифровых технологий²⁰, в том числе облачных вычислений²¹.

Многообразие экспериментов в государственном управлении приводит к тому, что до настоящего времени не сформированы единые методические подходы к оценке их результативности и эффективности, хотя потребность в проведении такой оценки (в том числе с использованием технологий аудита) была выявлена уже достаточно давно²². Данная проблема связана и с новизной отдельных видов экспериментов в государственном управлении, в частности ЭПР и «регулятивных песочниц», активная практика внедрения которых в России и за рубежом появилась лишь в последние годы²³, в том числе на основе развития концепций «умного регулирования»²⁴.

Для разработки методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении необходимо прежде всего определить предмет оценки. В широком смысле под экспериментом в государственном управлении предлагается понимать *организованную апробацию новых технологий, процессов, моделей и (или) требований при осуществлении государственных функций в ограниченном масштабе и в ограниченные сроки с целью проверки обоснованности, результативности и эффективности их полномасштабного внедрения*. Данное определение исходит из понимания качества государственного управления как одновременного достижения параме-

¹⁸ См.: Чекин М. А., Гуляева Ю. А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 5–15.

¹⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 108–113.

²⁰ См.: Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.

²¹ См.: Большаков С. Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 3 (119). С. 56–63.

²² См.: Титова Л. Н., Синельникова О. П. Роль аудита эффективности в оценке экспериментов, проводимых в российском образовании // Известия ТПУ. 2005. № 3. С. 159–163.

²³ См.: Gromova E., Ivanc T. Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // BRICS Law Journal. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

²⁴ См.: Davydova M. L., Makarov V. O. Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. № 155. P. 1296–1305.

тров обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности²⁵.

Сферой экспериментов в государственном управлении является реализация всех типов государственных функций, в том числе выработки государственной политики, нормотворчества и регулирования, оказания государственных услуг, осуществления государственного контроля (надзора), управления государственным имуществом.

Из определения эксперимента вытекают и его основные свойства (признаки), значимые для проведения оценки его результативности и эффективности. К таким свойствам следует отнести:

– организованность (наличие программы (плана) проведения эксперимента): соблюдение данного признака предполагает, что проведение эксперимента планируется заранее, и этот план в том или ином виде фиксируется;

– наличие заданной цели и ожидаемого результата: цель эксперимента не должна ограничиваться проверкой возможности использования тех или иных технологий, но должна быть направлена на повышение качества государственного управления (его обоснованности, результативности и эффективности);

– новизна: эксперименты предполагают апробацию новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, не использованных ранее в государственном управлении в целом либо не использованных непосредственно для реализации конкретных государственных функций, в деятельности конкретных органов государственной власти. Свойство новизны предполагает наличие существенной неопределенности относительно возможности достижения ожидаемых результатов эксперимента (т. е. вероятности как успешного, так и неуспешного проведения эксперимента);

– оценка результатов эксперимента, его успешности либо неуспешности и принятие решений по итогам такой оценки, в том числе о целесообразности полномасштабного внедрения апробированных технологий, процессов, моделей и (или) требований;

– ограниченность масштаба: реализуется через ограничение числа участников эксперимента, типов государственных функций, в рамках реализации которых проводится эксперимент, субъектов, в отношении которых проводится эксперимент, территорий, на которых он реализуется;

– ограниченность сроков: эксперимент в государственном управлении первоначально планируется на ограниченный срок, по окончании которого, при наличии положительных результатов, экспериментальная практика может получить продолжение на экспериментальных площадках и масштабирование (расширение круга субъектов эксперимента вплоть до перевода эксперимента в обычную практику осуществления государственного управления);

– добровольный характер участия в эксперименте, заинтересованность его участников в достижении ожидаемых результатов;

²⁵ См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М., 2020. С. 150.

– наличие рисков, связанных с проведением эксперимента, обуславливающее необходимость принятия мер по их минимизации (обеспечению их компенсации).

С учетом специфики сферы государственного управления целесообразно дифференцировать внутренние и внешние эксперименты.

Внутренние эксперименты направлены на повышение результативности и эффективности внутренних процессов и не оказывают непосредственное воздействие на внешних бенефициаров государственного управления – граждан и организаций.

Например, к внутренним экспериментам можно отнести эксперименты по применению тех или иных технологий в сфере кадровой политики органов государственной власти (использование механизмов тестирования при приеме на государственную гражданскую службу, введение практики планирования, мониторинга и оценки результативности государственных гражданских служащих, введение практики оплаты труда по результатам и т. д.), управления государственными финансами (например, эксперименты по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат), планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности деятельности органов власти и их подведомственных учреждений.

Внешние эксперименты направлены на повышение результативности и эффективности процессов, предусматривающих взаимодействие с внешними бенефициарами, не находящимися в непосредственном подчинении участника эксперимента (гражданами и организациями). Примерами таких экспериментов являются многочисленные эксперименты в сфере регулирования отдельных секторов (например, по внедрению обязательной маркировки товаров, введению курортного сбора), эксперименты по использованию новых цифровых технологий, в том числе искусственного интеллекта при оказании государственных услуг, внедрению технологий дистанционного мониторинга. Участниками (и инициаторами) внешних экспериментов могут выступать как органы государственной власти, государственные учреждения, так и негосударственные организации и граждане, заинтересованные в отработке тех или иных технологий, управленческих моделей и подходов, применение которых невозможно или крайне затруднительно в условиях действующего законодательства.

Реализация экспериментов в сфере государственного управления может требовать изменения (приостановки действия) нормативных правовых актов либо осуществляться в рамках существующего регулирования. Таким образом, эксперименты можно дифференцировать:

- на эксперименты, реализуемые в рамках общего правового режима;
- эксперименты, требующие специальных правовых режимов.

При этом важно учитывать, что специальные правовые режимы вводятся не только в целях поддержки проведения экспериментов. Так, к специальным правовым режимам могут быть отнесены специальные налоговые режимы (в том числе упрощенная система налогообложения,

патентная система), принятые на постоянной основе в целях поддержки развития малого и среднего предпринимательства. В связи с этим в контексте экспериментов в сфере государственного управления корректнее выделять экспериментальные правовые режимы как разновидность СПР, призванных обеспечить возможность реализации экспериментов.

Разновидностью экспериментов, требующих ЭПР, являются правовые эксперименты, определяемые как «организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых нововведений в нормативной и правовой базе в ограниченном масштабе для проверки обоснованности, результативности и эффективности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия»²⁶.

Однако введение ЭПР не всегда направлено на апробацию конкретных нововведений в нормативной правовой базе. Так, в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ совершенствование регулирования рассматривается лишь как одна из целей ЭПР в сфере цифровых инноваций, наряду с которой учитываются такие, как формирование новых видов, форм и способов осуществления экономической деятельности, развитие конкуренции, расширение состава, повышение качества или доступности продукции, повышение эффективности госуправления, обеспечение развития социальной сферы и науки, привлечение инвестиций и создание благоприятной инновационной среды.

Более широкое понимание ЭПР по сравнению с правовыми экспериментами следует и из того, что в рамках ЭПР может предусматриваться не только введение собственно *новых* норм регулирования (как это предусматривает эксперимент), но и приостановка действия *существующих* норм регулирования, препятствующих (или существенно ограничивающих) саму возможность проведения эксперимента.

Дифференциация экспериментов по необходимости использования ЭПР для их реализации влияет на управленческий цикл эксперимента. Так, начало реализации экспериментов, требующих ЭПР, невозможно без корректировки нормативно-правовой базы (т. е. собственно введения ЭПР). Масштабирование (полномасштабное внедрение) экспериментов, требующих введения ЭПР, потребует расширения использования данных режимов, тогда как масштабирование результатов экспериментов, не требующих ЭПР, не требует корректировки действующего регулирования.

Для реализации экспериментов, требующих ЭПР, обязательно участие регулирующего органа, уполномоченного вводить, приостанавливать и расширять применение ЭПР. Эксперименты, реализуемые в рамках общего правового режима, не требуют участия такого регулирующего органа.

²⁶ Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

При этом в рамках одного и того же ЭПР возможна реализация как одного, так и нескольких экспериментов. По данному признаку ЭПР могут быть:

- закрытыми (т. е. не созданными для одного или нескольких заранее определенных экспериментов с заранее определенными участниками);
- открытыми (т. е. предполагающими возможность реализации неопределенного количества экспериментов в рамках одного ЭПР либо последующего расширения их участников).

Соответственно, оценка результативности и эффективности закрытых ЭПР сводится к оценке результативности и эффективности проведенных в рамках ЭПР экспериментов.

При оценке результативности и эффективности открытых ЭПР учитываются и другие характеристики. Так, важной характеристикой, учитываемой при оценке результативности открытых ЭПР, является востребованность данного режима потенциальными инициаторами экспериментов и (или) их участниками. Например, данная характеристика учитывается при оценке результативности особых экономических зон (через оценку числа их резидентов), «регулятивных песочниц» (через число инициатив/проектов, представленных для участия) и т. д.

Ограниченность экспериментов (в том числе ЭПР) во времени предполагает, что они проходят следующие основные стадии управленческого цикла:

- инициация эксперимента: разработка предложения о проведении эксперимента, определение его целей и ожидаемых результатов, разработка программы проведения экспериментов, определение потребностей в ЭПР (либо обоснование необходимости использования действующего ЭПР);
- принятие уполномоченным органом решения о целесообразности проведения эксперимента, введении (распространении на него) ЭПР (при необходимости);
- реализация эксперимента в соответствии с программой (планом) участниками эксперимента;
- мониторинг хода реализации эксперимента уполномоченным органом, в том числе рисков его реализации для третьих лиц, с возможностью принятия решения о приостановке эксперимента;
- завершение реализации эксперимента и оценка достигнутых результатов;
- принятие уполномоченным органом решения по итогам проведения эксперимента о целесообразности его продления, расширения (масштабирования), широкомасштабного внедрения (в том числе решения о расширении применения ЭПР).

Новизна и стремительное развитие теоретических подходов и практики реализации экспериментов (в том числе ЭПР) в государственном управлении приводит и к различным трактовкам ключевых для проведения оценки понятий «результативности» и «эффективности» экспериментов.

Так, некоторые авторы приравнивают понятие «эффективности» ЭПР (в частности, регуляторных песочниц) к востребованности данного инструмента среди потенциальных участников²⁷. Другие исследователи обращают внимание на необходимость учета таких критериев, как «потенциальная полезность объекта ЭПР», «воспроизводимость полезного эффекта от использования инновации», «готовность инновации к использованию»²⁸. Наконец, третий имеющийся в литературе подход сводит оценку эффективности ЭПР (на примере «регуляторных песочниц») к «повышению эффективности цикла процесса» на основе методов картирования процессов, а также к использованию инструментария оценки макроэкономической политики²⁹. Но при использовании такого подхода фактически «теряется» не менее важный аспект ЭПР и экспериментов в целом – их результативность.

Отметим, что отсутствие единого подхода к пониманию результативности и эффективности экспериментов (в том числе ЭПР) в государственном управлении связано как с тем, что данные термины по-разному применяются в отношении государственного управления вообще, так и со спецификой экспериментов как деятельности, по определению сопряженной с высоким риском недостижения ожидаемых результатов. Причем недостижение плановых результатов при проведении экспериментов не должно рассматриваться как сугубо отрицательное явление: во многих случаях отрицательный результат не менее значим, чем положительный.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно дифференцировать *результативность* эксперимента и *успешность* его проведения. Если *успешным* может быть признан только эксперимент, по которому достигнуты (или превышены) ожидаемые результаты, то *результативным* может признаваться полностью реализованный в соответствии с программой эксперимент, в ходе выполнения которого не был причинен вред третьим лицам и результаты которого позволяют сделать однозначные выводы о целесообразности (нецелесообразности) полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований в сфере государственного управления.

Таким образом, результативным может быть признан как успешный эксперимент, так и реализованный без отклонений эксперимент, результаты которого нельзя признать успешными (достойными широкомасштабного внедрения), не повлекший за собой причинение вреда.

²⁷ См.: Завьялова Е. Б., Крыканов Д. Д., Патрунина К. А. Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций : опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15, № 4 (53). С. 130–138.

²⁸ Громова Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2019. № 3. С. 36–40.

²⁹ См.: Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

Соответственно, под *результативностью эксперимента в государственном управлении* предлагается понимать полное выполнение программы (плана) эксперимента с обеспечением надлежащего контроля за рисками перед третьими лицами, позволяющие сделать однозначные выводы о целесообразности или нецелесообразности полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований в сфере государственного управления.

Под *успешностью эксперимента* понимается степень достижения целей и ожидаемых результатов, в том числе целевых значений показателей результативности, определенных в программе (плане) проведения эксперимента. Успешным экспериментом в сфере государственного управления является такой эксперимент, результаты которого оказали положительное влияние на параметры качества государственного управления в целом (повышение его обоснованности, результативности и (или) эффективности), реализацию отдельных государственных функций, деятельность органов государственной власти и государственных учреждений. Результаты успешного эксперимента рекомендуются к полномасштабному внедрению.

Под *эффективностью эксперимента в государственном управлении* понимается достижение результативности эксперимента при условии соблюдения установленных первоначально сроков и ресурсов для проведения эксперимента. Таким образом, эксперимент, завершённый с нарушением сроков либо потребовавший больший по сравнению с первоначально запланированным объем ресурсов, признается результативным, но неэффективным. Незавершённый эксперимент, по итогам которого невозможно определить целесообразность полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, признается нерезультативным и неэффективным.

Результативность и эффективность закрытых ЭПР определяется на основе показателей результативности и эффективности включенных в их состав экспериментов.

При оценке результативности и эффективности открытых ЭПР, помимо оценки результативности (в том числе успешности) и эффективности реализованных в их рамках экспериментов, учитываются и иные критерии, в том числе востребованность ЭПР среди потенциальных участников (инициаторов экспериментов). Так, в некоторых недавних зарубежных оценках результативности регуляторных песочниц учитываются сроки, необходимые для запуска тестирования новых технологий, являющиеся важным показателем, влияющим на уровень правовой определенности участников ЭПР³⁰. Среди других параметров, отражающих необходи-

³⁰ См.: *Yuspin W., Putri Y.R.A., Ikbal M.* Legal certainty on financial technology organisers: Perspective of regulatory sandbox implementation // *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

мость стимулирования инноваций, рассматриваются «простота подачи заявки на участие в регуляторной песочнице»³¹.

Целью оценки эффективности и результативности экспериментов и ЭПР является обоснование принятия решений, необходимых для перехода к очередному этапу управленческого цикла эксперимента. В связи с этим выделяются:

– предварительная оценка результативности и эффективности эксперимента (в том числе ЭПР), необходимая для принятия решения о целесообразности его проведения;

– текущая оценка результативности и эффективности эксперимента (в том числе ЭПР), необходимая для принятия решения о целесообразности досрочного прекращения либо продолжения реализации эксперимента;

– последующая оценка результативности и эффективности эксперимента, необходимая для принятия решения о целесообразности полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, а также о расширении применения ЭПР (в случае, если эксперимент реализовывался в условиях ЭПР).

Таким образом, в статье разработан общий методический подход к определению и оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении. Обосновано, что в отличие от иных инструментов государственного управления, применяемых на постоянной основе, в отношении экспериментов целесообразно дифференцировать понятия «результативность» и «успешность». Так, полностью реализованный эксперимент, в рамках которого реализованы необходимые меры по контролю рисков и по итогам которого может быть принято решение о целесообразности либо нецелесообразности тиражирования апробированной практики (технологии, модели управления и т. д.), признается результативным, независимо от того, был ли эксперимент успешным (т. е. достиг ли он своих целей и рекомендован ли он для последующего тиражирования практики) или нет. Важной особенностью разработанного методического подхода является интеграция оценки результативности и эффективности в управленческий цикл эксперимента, что позволяет принимать решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики) по итогам реализации эксперимента на основе результатов проведенной предварительной, текущей и последующей оценки результативности и эффективности.

³¹ *Butor-Keler A., Polasik M.* The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // *Ekonomia i Prawo. Economics and Law.* 2020. № 19(4). P. 621–638.

Библиографический список

Большаков С. Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 3 (119). С. 56–63.

Гаврильченко Ю., Хватик Ю. Экспериментальные правовые режимы : экономико-правовой взгляд // Банковский вестник. 2020. № 12 (689). С. 3–8.

Громова Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2019. № 3. С. 36–40.

Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления : метод. подходы. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 154 с.

Добролюбова Е. И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.

Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления : обоснованность, результативность, эффективность. М. : Издательский дом «Дело», 2021. 282 с.

Дегтярев М. В. К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов // Право и государство : теория и практика. 2020. № 12 (192). С. 169–172.

Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России : проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-eksperiment-v-sovremennoi-rossii-problemy-effektivnosti>

Ефремов А. А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83.

Завьялова Е. Б., Крыканов Д. Д., Патрунина К. А. Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций : опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15, № 4 (53). С. 130–138.

Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 150 с.

Кабышев С. В. Координация правотворчества : канадский опыт // Lex russica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 207–214.

Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.

Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Российское право : образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 40–49.

Носкова Ю. Б., Лупашко Н. М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики Российской Федерации в мировое экономическое пространство // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 43–50.

Писаревский Е. Л., Поветкина Н. А., Кошкин А. Н. Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления : правовая модель будущего // Юридический мир. 2021. № 2. С. 45–53.

Поветкина Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–24.

Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. 2019. № 4. С. 12–15.

Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75–87.

Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

Титова Л. Н., Синельникова О. П. Роль аудита эффективности в оценке экспериментов, проводимых в российском образовании // Известия ТПУ. 2005. № 3. С. 159–163.

Тихомиров Ю. А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 108–113.

Чекин М. А., Гуляева Ю. А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 5–15.

Черешнева И. А. Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций : в поисках направления // Modern Science. 2019. № 9-1. С. 158–162.

Шемелин А. В., Путренко Е. В. Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. Международный опыт // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2014. № 5 (108). С. 141–147.

Экспериментальные правовые режимы : зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов [и др.] ; науч. ред. В. Н. Южаков. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 126 с.

Butor-Keler A., Polasik M. The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // Economics and Law. 2020. № 19 (4). P. 621–638.

Gromova E., Ivanc T. Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // BRICS Law Journal. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

Davydova M. L., Makarov V. O. Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. № 155. P. 1296–1305.

Yuspin W., Putri Y. R. A., Ikbal M. Legal certainty on financial technology organisers: Perspective of regulatory sandbox implementation // International Journal of Innovation, Creativity and Change. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

References

Bolshakov S. N. Digital technologies in the service of society and public administration // State service. 2019. T. 21, № 3 (119). P. 56–63.

Gavrilchenko Yu., Khvatik Yu. Experimental legal regimes: economic and legal view // Banking Bulletin. 2020. № 12 (689). P. 3–8.

Gromova E. A. On the issue of experimental legal regimes for creating digital innovations (regulatory sandboxes) // Bulletin of SUSU. Series: Right. 2019. № 3. P. 36–40.

Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N. Monitoring and evaluation of the effectiveness and efficiency of digitalization of public administration: methodological approaches: monograph. M. : Publishing house «Delo» RANEPa, 2020. 154 p.

Dobrolyubova E. I. Assessment of the digital maturity of public administration // Information Society. 2021. № 2. P. 37–52.

Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Starostina A. N. Assessment of the quality of public administration: validity, effectiveness, efficiency. M. : Delo Publishing House, 2021. 282 p.

Degtyarev M. V. On the question of the history and prospects of experimental legal regimes // Law and state: theory and practice. 2020. № 12 (192). P. 169–172.

Eltsov V. N. Legal experiment in modern Russia: problems of efficiency: author. diss ... cand. jurid. sciences. Tambov, 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/>

Efremov A. A. Towards the formation of a mechanism for identifying and eliminating systemic legal restrictions on the digitalization of public administration // Issues of state and municipal administration. 2020. № 4. P. 59–83.

Zavyalova E. B., Krykanov D. D., Patrulina K. A. The mechanism of regulatory «sandboxes» for the implementation of digital innovations: the experience of implementing experimental legal regimes at the national and supranational level // Law and Management. XXI Century. 2019. T. 15, № 4 (53). P. 130–138.

Initiative draft law on ensuring the quality of public administration / V. N. Yuzhakov [et al.]. M. : Publishing house «Delo» RANEPa, 2020. 150 p.

Kabyshv S. V. Coordination of lawmaking: Canadian experience // Lex russica (Russian law). 2017. № 1 (122). P. 207–214.

Kuklina E. A. On the issue of special legal regimes in the digital economy («regulatory sandboxes») // Management consulting. 2019. № 7. P. 39–49.

Mokhov A. A. Experimental legal regime as a special legal regime for drivers of an innovative economy // Lawyer. 2019. № 8. P. 19–25.

Naumov V. B., Butrimovich Ya. V., Kotov A. A. Ensuring the quality of legal regulation of experimental legal regimes // Russian law : education, practice, science. 2020. № 3 (117). P. 40–49.

Noskova Yu. B., Lupashko N. M. Experimental legal regimes in the field of digital innovation as a way of integrating the national economy of the Russian Federation into the global economic space // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. P. 43–50.

Pisarevsky E. L., Povetkina N. A., Koshkin A. N. The concept of digital transformation of legal practice in the field of public administration: the legal model of the future // Legal world. 2021. № 2. P. 45–53.

Povetkina N. A. Legal experiment as a new trend in the development of budgetary law // *Financial Law*. 2020. № 9. P. 21–24.

Polyakova T. A., Minbaleev A. V. Digital innovations and problems of development of the mechanism of legal regulation in Russia // *Information law*. 2019. № 4. P. 12–15.

Polyakova T. A., Minbaleev A. V., Krotkova N. V. New vectors of development of information law in the context of a civilizational crisis and digital transformation // *State and Law*. 2020. № 5. P. 75–87.

Sivitsky V. A., Sorokin M. Yu. Legal experiment and development of law // *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2016. № 4. P. 15–30.

Titova L. N., Sinelnikova O. P. The role of performance audit in evaluating experiments in Russian education // *TPU Izvestia*. 2005. № 3. P. 159–163.

Tikhomirov Yu. A. Optimization of legal regulation in the context of socio-economic development // *Actual problems of economics and law*. 2015. № 1. P. 108–113.

Chekin M. A., Gulyaeva Yu. A. Analysis of the practice of developing and applying a system of material incentives for civil servants for achieving the established performance indicators // *Questions of state and municipal management*. 2011. № 4. P. 5–15.

Chereshneva I. A. Experimental legal regime in the field of digital innovation: in search of a direction // *Modern Science*. 2019. № 9-1. P. 158–162.

Shemelin A. V., Putrenko E. V. State experiment as a factor in improving public administration. International experience // *Bulletin of the Trans-Baikal State University*. 2014. № 5 (108). P. 141–147.

Experimental legal regimes: foreign experience and Russian start / A. A. Efremov [et al.] ; scientific. ed. V. N. Yuzhakov. M. : Publishing house «Delo» RANEPA, 2020. 126 p.

Butor-Keler A., Polasik M. The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // *Economics and Law*. 2020. № 19 (4). P. 621–638.

Gromova E., Ivanc T. Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // *BRICS Law Journal*. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

Davydova M. L., Makarov V. O. Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2021. № 155. P. 1296–1305.

Yuspin W., Putri Y.R.A., Ikbal M. Legal certainty on financial technology organizers: Perspective of regulatory sandbox implementation // *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

Для цитирования:

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Ефремов А. А. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 8–26. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

Recommended citation:

Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Efremov A. A. Approaches to evaluating effectiveness and efficiency of experiments in public governance // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 3 (46). P. 8–26. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Южаков В. Н., директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, доктор философских наук, профессор

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Добролюбова Е. И., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, кандидат экономических наук

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Ефремов А. А., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: efremov-a@ranepa.ru

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

Yuzhakov V. N., director, Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, Chief Researcher, PhD, Professor

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Dobrolyubova E. I., Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, PhD (Economy)

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Efremov A. A. Leading Researcher Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, PhD (Law), Associate Professor

E-mail: efremov-a@ranepa.ru

УДК 37.014.1

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3538>

КОНСТИТУЦИОННЫЕ КОНСТРУКЦИИ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ПОЛУЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

С. В. Жигалов, М. В. Матвеева

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 14 июня 2021 г.

Аннотация: анализируются положения Конституции РФ о праве каждого на образование и обязательном уровне образования; определяются лица, которые должны получить образование, и лица, способствующие его получению. Важным аспектом исследования является выявление противоречий между конституционными положениями и нормами действующего законодательства, регулирующего образовательную деятельность. Предлагается ознакомиться с авторским подходом относительно путей и способов реализации прав и обязанностей широкого круга субъектов в сфере образования путем имплементации в систему правового регулирования правовой категории обязательного минимального образовательного уровня.

Ключевые слова: закон об образовании, права ребенка, образование, среднее образование, основное общее образование, образовательное право, уровень образования, образовательные обязанности.

Abstract: the article examines the provisions of the Constitution of the Russian Federation on the right of everyone to education and the compulsory level of education. The persons who should receive education and persons who contribute to its obtaining are determined. The contradictions between the constitutional provisions and the norms of laws regulating educational activities are revealed. Terms that simplify the understanding of the studied norms are proposed, and the introduction of a mandatory minimum educational level.

Key words: Educational law, Legal rights of children, Education, Secondary Education, Basic general Education, Educational Law, Level of Education, Educational Duties.

Каждое человеческое дело успешно идет только тогда, когда руководится умом и знанием; а ум развивается образованием, и знания даются тоже образованием; потому только просвещенный народ может работать успешно.

Н. Г. Чернышевский (1828–1889)¹.

27

Проблемы толкования

В соответствии с ч. 4 ст. 43 Конституции РФ² основное общее образование является обязательным. Подобная формулировка конституционной

¹ Чернышевский Н. Г. Суеверие и правила логики // Избранные философские труды. М., 1950. Т. 2. С. 664.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосо-

нормы требует предметного осмысления в силу разнообразия потенциальных подходов к ее возможному толкованию. Возникает вопрос, чьи обязанности подразумеваются в обозначенном контексте непосредственно: государства в лице РФ и субъектов РФ, муниципалитетов и общества в целом, призванных создать общие организационные условия и предпосылки, гарантирующие возможность получения основного общего образования всяким лицом, самих обучающихся и (или) законных представителей несовершеннолетних школьников?

Таким образом, возникает правовая дилемма: Конституция РФ устанавливает обязанность получения образования обучающимся или же обязанность широкого круга субъектов права дать образование и (или) способствовать его получению? Прежде всего, стоит разобраться с тем, получение какого уровня образования является обязательным как на конституционном, так и на законодательном уровне и есть ли между ними противоречие. Так, согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ «Об образовании»), общее и профессиональное образование реализуется по уровням образования, следствием чего является необходимость последовательного прохождения разных его уровней. Части 4 и 5 данной статьи устанавливают уровни общего образования (*дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование*). Последовательность их получения презюмируется и закрепляется в качестве системного принципа в ч. 5 ст. 66 ФЗ «Об образовании» (*«Обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования»*). Более того, согласно ч. 1 ст. 63 ФЗ «Об образовании», образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования являются *преемственными*. Показательно, что в рамках принятого в 2020 г. пакета поправок в Конституцию РФ были внесены изменения в п. «е» ст. 71, где появилось упоминание о том, что к ведению РФ относится в том числе установление основ федеральной политики и федеральные программы в области *непрерывного образования*.

Как верно отмечено по этому поводу в подготовленном Т. Я. Хабриевой и А. А. Клишасом тематическом комментарии, «обучение вне зависимости от возраста и состояния здоровья будет способствовать реализации потенциала всех граждан России»⁴. На законодательном уровне данные изменения своего непосредственного отражения не нашли, подразуме-

вания 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020

³ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁴ Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

вая, что общая интенция на непрерывный характер участия граждан в получении образования реализуется ими при их желании в рамках целого ряда возможностей к его получению в различных формах и на различных уровнях.

Обязанность получить дошкольное, среднее профессиональное и высшее образование на законодательном уровне отсутствует, оставаясь «полем усмотрения» обучающегося и (или) его законных представителей. В связи с этим стоит отметить, что обязательность получения основного общего образования неминуемо делает обязательным получение образования предшествующих уровней, без освоения которых получение основного общего образования не представляется возможным. Конституционный текст, очевидно, подразумевает наличие уровней образования как фундаментального элемента сформировавшейся в современных обществах образовательной системы обязательность их последовательного прохождения.

Результат процесса получения образования по отношению к каждой ступени образования определяется прохождением промежуточной и (или) итоговой аттестации (исключение составляет дошкольное образование). И если ликвидация задолженности по промежуточной аттестации является обязанностью обучающегося (ч. 3 ст. 58 ФЗ «Об образовании»), а прохождение промежуточной аттестации является основанием для допуска обучающегося к итоговой аттестации, то положения об итоговой аттестации не содержат обязанности ее прохождения, и повторная итоговая аттестация в случае ее непрохождения или неудовлетворительного результата является правом обучающегося (ч. 7 ст. 59 ФЗ «Об образовании»). Данные нормы позволяют сделать вывод о том, что в контексте ФЗ «Об образовании» обязательным является только сам процесс получения образования, т. е. обучение, нахождение в образовательном учреждении, прохождение промежуточных аттестаций (необходимо отметить, что промежуточная аттестация при наличии задолженности может быть пройдена не более двух раз в пределах одного года с момента образования задолженности), а завершение образования является необязательным, что противоречит конституционной норме об обязательности основного общего образования.

Заметим, что используемые в тексте действующих нормативно-правовых актов формулировки «среднее полное», «основное общее», «среднее общее», «среднее общее (полное)» образование порождают при толковании постоянную путаницу в силу их схожести и созвучия, а также отсутствия в данных формулировках эпитетов, позволяющих четко отделить один уровень образования от другого. Полагаем, что в дальнейшей перспективе развития системы регулирования образовательных отношений они подлежат уточнению с использованием более совершенной терминологии (например, использовавшихся ранее, в период становления советской образовательной системы терминов школа «первой, второй, третьей ступени»), не порождающей смыслового смешения при восприятии нормативного текста.

О противоречиях в системе норм, регулирующих вопросы получения образования

С точки зрения действующих норм международных актов, действующих на территории Российской Федерации, вопрос о степени обязательности получения образования также не столь однозначен. Согласно ст. 26 Всеобщей декларации прав человека⁵ разделяется правовой режим обязательности и бесплатности образования. Так, в данном международном акте отмечается, что получение начального образования является обязательным, однако при этом должно быть гарантировано получение на бесплатной основе как начального, так и общего образования. Важно отметить, что указанное положение было принято в 1948 г. и для той эпохи явилось важным завоеванием, достижением процесса развития гуманитарных стандартов защиты прав на международном уровне. Вместе с тем ч. 2 ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁶ не гарантирует и этого, провозглашая обязательность и бесплатность лишь начального образования. Однако в отношении общего образования говорится лишь о доступности с поэтапным введением его бесплатности, что фактически представляет собой декларативную норму, имеющую более гуманитарно-идеологический характер.

Не менее важное значение имеет в исследуемом вопросе Конвенция о правах ребенка⁷, согласно ст. 28 которой обязанностью государства провозглашается обеспечение бесплатного и обязательного начального образования, а также поощрение развития различных форм среднего образования как общего, так и профессионального, обеспечение его доступности для всех детей и принятие таких необходимых мер, как введение бесплатного образования и предоставление в случае необходимости финансовой помощи, что фактически означает его бесплатность.

Представляет также научный интерес некоторое противоречие между нормой Конституции РФ и действующего законодательства относительно степени обязательности среднего полного образования. Так, согласно ч. 4 ст. 43 Конституции РФ основное общее образование является обязательным, однако в силу ч. 5 ст. 66 ФЗ «Об образовании» начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования. Отметим, что закреп-

⁵ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁷ Конвенция ООН «О правах ребенка» : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. Принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г., вступила в силу 2 сентября 1990 г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 995.

пление на законодательном уровне обязательности среднего общего образования не всегда имело место. Подобный подход явился результатом реформы, осуществленной в 2007 г. с внесением изменений в текст ст. 19 утратившего ныне силу Закона РФ «Об образовании»⁸ (далее – Закон РФ «Об образовании») и ряд других законодательных актов Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»⁹ (далее – Федеральный закон № 194-ФЗ).

Рассуждая о причинах подобных законодательных изменений, следует, прежде всего, обратиться к тексту внесенного Правительством на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 414169-4¹⁰ (далее – Законопроект), ставшего по итогам законотворческого процесса Федеральным законом № 194-ФЗ, разработанного во исполнение поручений Президента РФ от 10 декабря 2005 г. № Пр-2065. В пояснительной записке к указанному законопроекту разъяснялось, что «отсутствие законодательно установленной обязательности третьей ступени общего образования (среднего (полного) общего образования) приводит к ограничению права граждан на образование, в том числе в виде необоснованного отказа в приеме на обучение на третью ступень общего образования лиц, имеющих основное общее образование». В тексте принятого впоследствии ФЗ «Об образовании» была также закреплена обязательность получения среднего полного образования.

В связи с этим возникает правовая проблема: противоречит ли подобный подход действующей Конституции РФ (ч. 4 ст. 43) или же дополняет и развивает конституционные положения, предоставляя обучающимся гарантированно больший объем образовательных прав и социальных гарантий в сравнении с заложенным на конституционном уровне подходом?

Концептуально данный вопрос уже косвенно являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, причем еще до принятия ныне действующего ФЗ «Об образовании». Речь идет, прежде всего, о постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П¹¹. Предметом рассмотрения стал целый ряд норм Конституции Республики Ал-

⁸ Об образовании : закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования : федер. закон от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3808.

¹⁰ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования : проект федерального закона № 414169-4 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.03.2007). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного

тай. В аспекте правового регулирования образования заявитель ставил под сомнение степень соответствия Конституции РФ нормы ч. 1 ст. 59 Конституции Республики Алтай, в силу которой «родители или лица, их заменяющие, должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования». С точки зрения заявителя подобного рода положение предусматривало «в качестве обязательного образования более высокой ступени, нежели установленное Конституцией Российской Федерации (основное общее), что означает возложение на родителей или заменяющих их лиц дополнительных обязанностей по содействию детям в получении образования».

Делая вывод о конституционности данной нормы, Конституционный Суд РФ исходил из социального характера Российского государства, общедоступности и бесплатности среднего (полного) общего образования (п. 3 ст. 5 действовавшего на тот момент Закона РФ «Об образовании»), а также констатировал, что Республика Алтай тем самым приняла на себя «обязательства по финансовому, материально-техническому и иному обеспечению права на образование в указанном объеме и возлагает на родителей несовершеннолетних содействие в его реализации и защите», что было признано Конституционным Судом РФ соответствующим российской Конституции. Отмечается, что «родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на получение такого образования, когда государством создаются для этого необходимые условия, т. е. если возлагаемой на родителей или заменяющих их лиц ответственности за реализацию права детей на получение среднего (полного) общего образования корреспондируют принятые на себя Республикой Алтай обязанности по обеспечению таких условий».

Так, норма действующей Конституции РФ не запрещает формирования на законодательном уровне большего социального и гуманитарного стандарта как прав, так и обязанностей граждан, поскольку закладывает лишь общие фундаментальные основы системы правового регулирования в Российской Федерации, получающие свое непосредственное развитие в рамках федерального и регионального законодательства, а также подзаконных актов, чем предусмотрен на уровне конституционном.

Обязанность получения образования несовершеннолетними

Стоит также отметить, что конституционная обязательность обучающегося получать образование сопряжена и с правовым режимом возраста лица, получающего образование. Так, согласно ч. 5 ст. 66 ФЗ «Об образовании», требование обязательности среднего общего образования приме-

нительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее. Важно отметить, что ранее, а именно до внесения изменений в текст п. 4 ст. 19 утратившего ныне силу Закона РФ «Об образовании» Федеральным законом № 194-ФЗ, данная обязанность действовала в отношении несовершеннолетних до достижения ими возраста пятнадцати лет. Важно отметить, что при соблюдении условий, предусмотренных ч. 6 ст. 66 ФЗ «Об образовании», а также согласия ряда уполномоченных субъектов, обучающийся, достигший возраста пятнадцати лет, может оставить общеобразовательную организацию до получения им основного общего образования.

Если рассматривать обязательность как совокупность требований, распространяющихся на государство и законных представителей по непосредственной реализации гарантий по получению образования, то подобная норма формирует больший гуманитарный стандарт реализации образовательных прав и законных интересов индивида, чем Конституция РФ и международные акты. Данные гарантии предоставлены также в силу норм ст. 7 и 8 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹², в соответствии с которыми государственный минимальный социальный стандарт основных показателей жизни детей включает в себя также гарантирование среднего (полного) образования. Однако Конституция РФ как нормативно-правовой акт, имеющий большую юридическую силу, подобных ограничений относительно правовых последствий достижения возраста восемнадцати лет индивидом не содержит. Закон фактически «встраивает» обязанность получать образование и (или) обязательность обеспечения его получения со стороны государства, общества и законных представителей несовершеннолетнего в регулирование правового статуса несовершеннолетних, однако на конституционном уровне подобная правовая конструкция отсутствует.

Кроме того, конституционная норма права подразумевает обязанность государства и законных представителей ребенка обеспечить получение им основного общего образования, однако часто данная норма толкуется в дискурсе наличия у лица прямой императивной обязанности получить основное (общее) образование. Но, как упоминалось ранее, требование об обязательности получения среднего общего образования сохраняется за обучающимся, не достигшим возраста восемнадцати лет, и именно поэтому речь идет о ребенке, так как в соответствии со ст. 54 Семейного кодекса РФ¹³ (далее – СК РФ, Семейный кодекс) ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет. Формулировка данной нормы приводит к выводу о том, что обязательность получения образо-

¹² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹³ Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16.

вания применима только к ребенку. Как только лицо достигает возраста восемнадцати лет, подобного рода требование устраняется.

Анализируя вопрос о возрасте обучающихся, по достижении которого обязанность получать образование прекращается, стоит отметить, что вряд ли приходится говорить о том, что Конституция РФ устанавливает данного рода обязанность лишь для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет. В связи с этим можно сделать вывод, что формулировка ФЗ «Об образовании» «сужает» действие конституционной нормы. Либо Конституция РФ установила обязанность для родителей способствовать получению образования детьми (родители дать ребенку образование не могут, так как даже при семейной форме образования итоговая аттестация, завершающая освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования является обязательной и государственной итоговой аттестацией), т. е. совершать активные действия (подача заявления о зачислении ребенка в школу, материальное обеспечение ребенка необходимыми средствами и предметами для обучения, создание условий для получения образования) и воздержаться от действий, которые могут затруднить получение образования (воспрепятствование к посещению образовательного учреждения, вовлечение детей в занятие попрошайничеством и так далее, т. е. те действия, которые могут стать в том числе основанием для лишения родителей родительских прав и привлечения их к административной и уголовной ответственности). Сложно согласиться с мнением М. Н. Малеиной о том, что родительская обязанность по обеспечению получения детьми общего образования включает действия родителей по обучению ребенка¹⁴, а именно помощь в подготовке заданий при получении дошкольного и начального образования, контроль за подготовкой к занятиям обучающегося дома, непосредственное обучение при получении обучающимся общего образования в форме семейного образования. В силу разности полученного ими уровня и качества образования, рода деятельности, графика работы родители могут не обладать должными компетенциями, способностями и возможностями, чтобы помочь ребенку, проконтролировать ребенка и обучить его. Более того, родитель может поручить выполнение данных действий лицам, обладающим профессиональными знаниями и навыками. В связи с этим считаем, что исполнение родителями обязанности по образованию детей заключается в создании материальных условий для получения образования, а также выполнении воспитательных функций путем мотивации ребенка, его поощрения и т. д.

Отметим, что образование как важное социальное благо (п. 1 ст. 2 ФЗ «Об образовании») сочетает в себе признаки как процесса, так и результа-

¹⁴ См.: Малеина М. Н. Обязанность родителей обеспечить получение детьми общего образования (понятие, природа, содержание, ответственность за неисполнение) // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 ноября 2016 г.) : сб. научных статей / В. В. Акинфиева [и др.] ; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М., 2017.

та. Но в любом понимании этого феномена образование невозможно без активных действий и интеллектуальных усилий самого обучающегося. Постулируемая в законе обязанность лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, получать среднее полное образование носит, прежде всего, морально-педагогический характер, поскольку реальные меры юридической ответственности в отношении несовершеннолетнего, не желающего получать образование, предусмотреть вряд ли возможно. Так, в условиях, когда государство и законные представители создают требуемые условия для получения образования, но обучающийся саботирует данный процесс, фактической ответственностью за подобные действия (бездействия) выступает будущее обучающегося и перспективы его профессиональной и жизненной реализации. Вместе с тем несовершеннолетний не всегда способен осознать степень серьезности последствий подобного рода действий, а права законных представителей по принуждению данных лиц к получению образования ограничены.

В конечном итоге ни государство, ни общество, ни родители не могут заставить индивида трудиться на ниве получения образования. Если он не пожелает, то закономерно может лишиться себя образования как в смысле процесса, так и в смысле юридически оформленного результата. Данный подход порождает неоднозначную практику профанации образовательного процесса в отношении слабо мотивированных в нем лиц в рамках их участия в получении основного (общего) образования. Однако образование есть социальный лифт, и нежелание самого лица им воспользоваться есть реализация его личных прав, даже если она обусловлена его психологическими проблемами и неспособностью законных представителей оказать на несовершеннолетнего индивида должного педагогического воздействия. Государственные и муниципальные образовательные учреждения подчас фактически сталкиваются с необходимостью имитации образовательного процесса в отношении индивидов, слабо мотивированных в получении среднего (общего) образования.

Тем не менее согласно п. 1 ч. 1 ст. 43 ФЗ «Об образовании», обучающиеся обязаны добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план, в том числе посещать предусмотренные учебным планом или индивидуальным учебным планом учебные занятия и т. д. Нормативно предусмотрена и возможность дисциплинарной ответственности школьников за совершенные ими в рамках статуса обучающихся проступки. Порядок и условия привлечения обучающихся к дисциплинарной ответственности более подробно урегулированы ст. 43 ФЗ «Об образовании» и приказом Министерства образования и науки РФ «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания» (далее – Приказ Минобрнауки РФ о дисциплинарной ответственности обучающихся)¹⁵. Показательно, что одной из мер дисциплинарной от-

¹⁵ Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания : приказ Минобрнауки России от 15 марта 2013 г. № 185 // Рос. газета. 2013. 26 июня.

ветственности, предусмотренной в отношении обучающегося, является отчисление из образовательного учреждения. Данная мера может быть применена к несовершеннолетним в исключительном порядке. Согласно ч. 9 ст. 43 ФЗ «Об образовании» и п. 11 приказа Минобрнауки РФ о дисциплинарной ответственности обучающихся «решение об отчислении несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет и не получившего основного общего образования, как мера дисциплинарного взыскания принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав». Причем привлечение к дисциплинарной ответственности возможно лишь после получения обучающимся начального образования и только в рамках освоения им основных образовательных программ в образовательном учреждении. Данная норма ставит реализацию права на получение образования в зависимость от правомерного поведения обучающегося в образовательном учреждении.

Обязанности родителей

В силу нормы ст. 63 СК РФ родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей, прививая им понятия о добре и зле, о правилах поведения в обществе. По мнению Н. Н. Тарусиной, праву родителей на воспитание корреспондирует обязанность детей подвергнуться воспитательному воздействию родителей¹⁶. Показательна позиция Н. М. Ершовой, предлагавшей закрепить в семейном законодательстве обязанность детей соблюдать законные требования родителей, связанные с их воспитанием. Появление подобной нормы на законодательном уровне вряд ли можно признать обоснованным в силу сложности ее реализации с точки зрения санкций за ее неисполнение. Психологическая сущность взаимоотношений между родителями и детьми подразумевает обязанность ребенка следовать указаниям родителя и не требует нормативного закрепления, которое при негативном сценарии реализации законотворческой практики может обернуться институтом соответствующей ответственности ребенка, слабо соответствующей существующему гуманитарному стандарту.

Родители, реализуя свои права и обязанности по воспитанию ребенка, создают основу для реализации его права на образование. Обязанность родителей по получению детьми общего образования закреплена в п. 2 ст. 63 СК РФ и п. 1 ч. 4 ст. 44 ФЗ «Об образовании». За уклонение от исполнения этой обязанности родители могут быть лишены родительских прав (что по своей правовой природе представляет форму семейно-правовой ответственности, наказания за противоправное поведение)¹⁷, под-

¹⁶ См.: Тарусина Н. Н. Ребенок в пространстве семейного права. М., 2016. С. 104.

¹⁷ См., например: Тарусина Н. Н., Сочнева О. И. Права детей : учеб.-практ. пособие. М., 2019. С. 64–65.

вергнуты административному наказанию по ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁸.

Необходимо отметить, что в некоторых странах закон предусматривает и уголовную ответственность родителей за неисполнение обязанностей по получению детьми образования. Так, в соответствии с законодательством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии родители несут уголовную ответственность в виде штрафа от 1000 до 2500 фунтов стерлингов или лишения свободы на срок до 3 месяцев за регулярное непосещение ребенком школьного возраста школы (в соответствии со ст. 8 Закона об образовании 1996 г. (Education act 1996)¹⁹ школьным возрастом считается возраст от 5 до 16 лет). При этом факт того, что родители не знали и не могли знать об отсутствии ребенка в школе, является лишь смягчающим обстоятельством, но не устраняющим уголовную ответственность родителей. В соответствии со ст. 156 Уголовного кодекса РФ²⁰ родители могут быть привлечены к уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию ребенка, если они сопряжены с жестоким обращением с ребенком (в СК РФ разделяются обязанности по воспитанию и обучение (абзац 3 п. 1 ст. 63 СК РФ)).

Каким образом родители должны исполнять обязанность по получению детьми образования, в СК РФ не указывается, применима лишь общая норма об осуществлении родительских прав (ст. 65 СК РФ) с учетом того, что «характерной особенностью родительских прав является то, что они органически включают в себя не только собственно права, но и обязанности родителей»²¹. Осуществление родительских прав основывается на принципах обеспечения интересов детей, непричинения вреда их физическому и психическому здоровью. Родители выбирают образовательную организацию, в которой будет проходить обучение ребенок, форму получения образования и форму обучения, учитывая мнение ребенка. По норме ст. 63 СК РФ данные правомочия распространяются на родителей только до получения детьми основного общего образования. Однако по норме ч. 5 ст. 66 ФЗ «Об образовании» обязательным среднее общее образование является для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет. При системном толковании норм СК РФ и ФЗ «Об образовании» остается неясным, с помощью каких правовых средств родители могут исполнить обязанность по образованию ребенка, если их правомочия в этой сфере прекращаются при получении ребенком основного общего образования.

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁹ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/56/contents>

²⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

²¹ Пчелинцева Л. М. Семейное право России : учеб. для вузов. М., 2000. С. 298.

Минимальный образовательный уровень

В тексте Конституции РФ закрепляется гарантия получения образования детьми и другими лицами (одним из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования является обеспечение права на образование в течение всей жизни человека (п. 8 ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об образовании»)), реализуемая на основе обязанности государства обеспечить получение такого образования путем создания образовательных организаций и проведения промежуточной и итоговой аттестации для перехода от одного уровня образования к другому. Полагаем, что в тексте действующей Конституции РФ, таким образом, была заложена основа правового режима, в рамках которого реализуется требование по достижению всеми гражданами РФ определенного уровня образования, однако ФЗ «Об образовании» это требование было сведено лишь к получению образования лицами, не достигшими возраста восемнадцати лет (или пятнадцати при соблюдении определенных условий). Подобные ограничения, связанные с возрастным критерием бытия образовательных обязанностей личности, не могут не вызывать стойких сомнений его обоснованности и эффективности относительно интересов отдельной личности и общества в целом.

Кроме того, лексическая неоднозначность конституционной нормы ч. 4 ст. 43 действующей Конституции об обязательности образования заставляет задуматься о перспективах и возможностях ее дальнейшей редакции. Представляется целесообразным формирование нового института *минимального образовательного уровня* на конституционной основе вместо представленной нормативной конструкции, не позволяющей сделать однозначного вывода о носителе обязанности по получению образования. Так, концепция минимального образовательного уровня подразумевает обязанность получения образования качественного характера за каждым гражданином РФ непосредственно на основе качественных показателей, оставив возрастной критерий на втором плане. Данное положение следует также дополнить бланкетной нормой о том, что характеристики правового режима минимального образовательного уровня должны определяться на законодательном уровне. Реализация подобного подхода будет содействовать общему укреплению социальной значимости образования, устранению имеющихся противоречий между нормативными актами, а также косвенно способствовать улучшению инвестиционного климата и укреплению положения Российской Федерации на международной арене.

Библиографический список

- Ершова Н. М.* Правовые вопросы воспитания детей в семье. М., 1971.
Король И. Г. Личные неимущественные права ребенка по семейному праву Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2013.
Малеина М. Н. Обязанность родителей обеспечить получение детьми общего образования (понятие, природа, содержание, ответственность за неис-

полнение) // Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18–19 ноября 2016 г.) : сб. науч. статей / В. В. Акинфиева [и др.] ; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М. : Статут, 2017. 592 с.

Пчелинцева Л. М. Семейное право России : учеб. для вузов. М. : НОРМА, 2000.

Тарусина Н. Н. Ребенок в пространстве семейного права. М. : Проспект, 2016.

Тарусина Н. Н., Сошнева О. И. Права детей : учеб.-практ. пособие. М. : Проспект, 2019.

Чернышевский Н. Г. Суеверие и правила логики // Избранные философские труды. М., 1950. Т. 2.

References

Ershova N. M. Legal issues of raising children in a family. M., 1971.

Korol I. G. Personal non-property rights of a child under the family law of the Russian Federation: a scientific and practical guide. M. : Prospect, 2013.

Maleina M. N. The duty of parents to ensure that children receive a general education (concept, nature, content, responsibility for non-performance) // The Seventh Perm Congress of Legal Scientists (Perm, November 18–19, 2016): collection of scientific articles / V. V. Akinfieva [et al.] ; ed. V. G. Golubtsov, O. A. Kuznetsova. M. : Statut, 2017. 592 p.

Pchelintseva L. M. Family law of Russia. Textbook for universities. M. : Publishing house NORMA, 2000.

Tarusina N. N. A child in the space of family law. M. : Prospect, 2016.

Tarusina N. N., Sochneva O. I. Children's rights: educational and practical manual. M. : Prospect, 2019.

Chernyshevsky N. G. Superstition and the rules of logic / Selected philosophical works. M., 1950. Т. 2.

Для цитирования:

Жигалов С. В., Матвеева М. В. Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 27–39. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3538>

Recommended citation:

Zhigalov S. V., Matveeva M. V. Constitutional structures of the rights and obligations of education // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 27– 39. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3538>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

*Жигалов С. В., преподаватель департамента публичного права
E-mail: szhigalov@hse.ru*

National Research University «Higher School of Economics»

*Zhigalov S. V., Lecturer of the School of Public Law
E-mail: szhigalov@hse.ru*

*Матвеева М. В., кандидат юридических наук, доцент департамента частного права
E-mail: mmatveeva@hse.ru*

*Matveeva M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the School of Private Law
E-mail: mmatveeva@hse.ru*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3613>

**О НЕОБХОДИМОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ ОРГАНОВ,
ОРГАНИЗАЦИОННО ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ
МИРОВУЮ ЮСТИЦИЮ, СОВЕТАМ СУДЕЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. В. Орлов

*Управление Судебного департамента в Воронежской области,
Воронежский институт ФСИИ России*

Поступила в редакцию 6 сентября 2021 г.

Аннотация: исходя из необходимости эффективного организационного обеспечения деятельности мировой юстиции, соответствующего конституционно установленным целям правосудия, автор аргументированно рассуждает о нормативно-правовой регламентации подотчетности органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области организационного обеспечения мировой юстиции, советам судей соответствующих субъектов РФ.

Ключевые слова: мировая юстиция, организационное обеспечение, подотчетность, совет судей.

Abstract: based on the need for effective organizational support of the activities of world justice that corresponds to the constitutionally established goals of justice, the author discourses reasonably about the normative legal regulation of the accountability of the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation authorized in the field of organizational support of peace justice, to the councils of judges of the corresponding constituent entities of the Russian Federation.

Key words: world justice, organizational support, accountability, council of judges.

Мировая юстиция – одно из важнейших звеньев судебной системы, которое имеет собственные правовые традиции и глубокую историческую основу. Этот институт впервые возник в Российской империи в 1864 г. и просуществовал 25 лет. Попытка возродить мировую юстицию в 1912 г. связана с именем Петра Аркадьевича Столыпина, который видел в мировых судьях одну из форм самоорганизации общества, повышения его гражданской ответственности¹.

Будучи вновь воссозданной в 1998 г. с принятием Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», система мировой юстиции современной России не так давно перешагнула 20-летний юби-

¹ См., например: Терехин В. А. Мировая юстиция в современной России : от идеи возрождения до конституционного статуса // Рос. юстиция. 2020. № 7. С. 2–5.

лей. Председатель Совета судей РФ В. В. Момотов, в частности, отметил: «20 лет существования в Российской Федерации мировой юстиции показали, что решение о возрождении этого института было исторически верным. Лучшим свидетельством тому служат показатели ежегодной работы мировых судей»².

Количественной иллюстрацией этих слов могут послужить статистические данные работы мировой юстиции Воронежской области. Так, только в 2020 г. мировыми судьями региона было окончено производством 76 086 дел об административных правонарушениях, 2758 уголовных дел и 260 139 гражданских и административных дел при высоком качестве рассмотрения (до 99,9).

В силу ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ. Очевидно, что, будучи интегрированной в единую судебную систему, мировая юстиция нуждается в адекватном организационном обеспечении, гарантирующем достижение конституционно установленных целей правосудия.

На уровне федеральных судов проблем в понимании, содержании и взаимодействии в рамках их организационного обеспечения и организационного обеспечения органов судейского сообщества не существует – эти моменты четко прописаны в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

При этом названный федеральный закон прямо устанавливает подотчетность органов и (или) должностных лиц Судебного департамента соответствующим органам судейского сообщества.

Так, согласно п. 8 ч. 1 указанного закона генеральный директор Судебного департамента ежегодно *отчитывается* о деятельности Судебного департамента перед Председателем Верховного Суда Российской Федерации и *Советом судей Российской Федерации*, а также представляет отчет Всероссийскому съезду судей.

На основании ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О судебном департаменте...» управление Судебного департамента (в субъекте РФ. – А. О.) подчиняется Генеральному директору Судебного департамента и *подотчетно совету судей субъекта Российской Федерации*.

Усматривается, что на уровне мировой юстиции имеется определенная недостаточность правового регулирования вопроса подотчетности органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере обеспечения мировой юстиции.

В силу ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» организационное обеспе-

² Из выступления председателя Совета судей Российской Федерации В. В. Момотова на заседании Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству 12 февраля 2019 года. URL: <http://www.ssrif.ru/news/vystupleniia-intierv-iu-publikatsii/31592> (дата обращения: 15.07.2021).

чение деятельности мировых судей осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации **в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.**

Единственный закон субъекта РФ по данному вопросу, который удалось найти, это Закон Белгородской области от 25 июня 2021 г. № 77 «Об организационном обеспечении деятельности мировых судей Белгородской области». Нормативно-правовое регулирование данного вопроса в иных субъектах представлено в основном правовыми актами управления разного уровня – указами и постановлениями губернаторов, решениями и постановлениями правительств или иных высших органов исполнительной власти, административными регламентами органов, осуществляющих обеспечение деятельности мировых судей.

Возвращаясь к вышеупомянутому закону Белгородской области, следует отметить, что в силу ч. 2 ст. 3 данного закона при назначении руководителя органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности мировых судей Белгородской области, **проводятся предварительные консультации с советом судей Белгородской области.** В силу ч. 1 ст. 4 указанного закона руководитель органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности мировых судей Белгородской области, **ежегодно отчитывается о своей деятельности перед советом судей Белгородской области,** а также представляет отчет конференции судей Белгородской области.

Вместе с тем согласно преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (абз. 2), образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (в частности, органов обеспечения мировой юстиции), их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти (соответственно, и с органами судебной власти и судейского сообщества) основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеральные конституционные законы от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» не устанавливают подконтрольность (подотчетность) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организационно обеспечивающих деятельность мировых судей, органам судейского сообщества или соответствующим судам субъектов РФ.

Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», федеральные законы от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» и от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» также не

устанавливают подконтрольность (подотчетность) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организационно обеспечивающих деятельность мировых судей, органам судейского сообщества или соответствующим судам субъектов РФ.

Таким образом, учитывая, что согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ организация публичной власти является предметом исключительного ведения и полномочий Российской Федерации, правовых оснований для подконтрольности (подотчетности) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организационно обеспечивающих деятельность мировых судей, органам судейского сообщества или соответствующим судам субъектов РФ, не имеется.

Говоря проще, безоговорочно поддерживая по смыслу и содержанию приведенные положения закона Белгородской области, следует отметить, что у регионального законодателя в данном случае фактически отсутствовали правовые основания для возложения обязанности на орган, осуществляющий организационное обеспечение деятельности мировых судей области, ежегодно отчитывается о своей деятельности перед советом судей Белгородской области.

Несмотря на отсутствие достаточного нормативного урегулирования данного вопроса, советы судей ряда субъектов РФ на практике заслушивают представителей органов исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области обеспечения мировой юстиции.

В качестве примера приведем извлечение из постановления Совета судей Пермского края от 18 февраля 2021 г. «О работе Агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей Пермского края и их аппарата»:

«1. Информацию Агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края принять к сведению.

2. Рекомендовать Агентству продолжить работу по повышению профессионального уровня сотрудников аппарата мировых судей, практиковать дальнейшее проведение практических семинаров в территориях Пермского края.

3. Обратить внимание Агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края на необходимость обеспечения мировых судей, имеющих служебную нагрузку, значительно превышающую среднюю по краю, в первую очередь осуществляющих деятельность в г. Перми, помощниками судей, а также дополнительными сотрудниками аппарата.

4. Рекомендовать Агентству продолжить работу по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей Пермского края и их аппарата, придав особое значение повышению уровня кадровой работы в отношении аппарата мировых судей, повышению заработной платы сотрудникам аппарата мировых судей, обеспечению размещения мировых судей и аппарата судей в надлежащих служебных

помещениях, обеспечению своевременного проведения капитального и текущего ремонта зданий и помещений судебных участков»³.

Очевидно, что неподотчетность органов обеспечения мировой юстиции советам судей субъектов РФ не может соответствовать самой логике существования органов обеспечения мировой юстиции – они созданы потому, что она (мировая юстиция) есть и для того, чтобы нормально «была» – функционировала, обеспечивая достижение конституционно установленных целей правосудия. Мировая юстиция – часть судебной системы и судейского сообщества. А совет судей субъекта РФ по своим задачам как раз и призван обеспечить нормальное функционирование судебной системы на соответствующей территории, «подсказать» уполномоченному органу проблемные моменты, посмотреть со стороны, надежно ли, эффективно ли организационно обеспечивается деятельность значительной части судейского сообщества – мировых судей.

Словарь русского языка Института лингвистических исследований РАН раскрывает значение слова «подотчетность» как «обязанность отчитываться перед кем-либо», приводя пример: «Подотчетность руководящих органов». Синонимами к слову «подотчетность» указаны, помимо прочих, слова «обязательность», «обеспечение», «надежность»⁴.

Подотчетность дает возможность не просто представить информацию об исполнении, но и обсудить ее, задать вопросы подотчетному и получить его ответы, в конечном счете дать оценку работе подотчетного субъекта контроля.

Таким образом, полагаем, что необходимость надлежащего правового урегулирования вопроса подотчетности органов, организационно обеспечивающих мировую юстицию, советам судей субъектов РФ в настоящее время представляется не просто назревшей необходимостью, но и основополагающим фактором ее (мировой юстиции) устойчивого развития.

В сложившейся ситуации представлялось бы целесообразным дополнить ст. 10 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» п. 4.1 следующего содержания: «4.1. При назначении руководителя органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности мировых судей в субъекте Российской Федерации, проводятся предварительные консультации с советом судей субъекта Российской Федерации. Руководитель органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности мировых судей в субъекте Российской Федерации, ежегодно отчитывается о своей деятельности перед советом судей субъекта Российской Федерации, а также представляет отчет конференции судей субъекта Российской Федерации».

³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М., 1999. URL: [%20ПОДОТЧЁТНОСТЬ%2С%20-и%2С,Под%20ред.%20А.%20П.%20Евгеньевой](https://kartaslov.ru/значение-слова/подотчётность#:~:text=Значение%20слова%20«подотчётность».)

Библиографический список

Терехин В. А. Мировая юстиция в современной России : от идеи возрождения до конституционного статуса // Рос. юстиция. 2020. № 7. С. 2–5.

Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М., 1999.

References

Terekhin V. A. Justice of the peace in modern Russia: from the idea of rebirth to constitutional status // Russian Justice. 2020. № 7. P. 2–5.

Dictionary of the Russian language: 4 vol. / Edited by A. P. Yevgenevoy. 4 edition, stereotypical. M., 1999.

Для цитирования:

Орлов А. В. О необходимости нормативно-правового закрепления подотчетности органов, организационно обеспечивающих мировую юстицию, советам судей субъектов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 40–45. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3613>

Recommended citation:

Orlov A. V. On the need for regulatory and legal consolidation of accountability of authorities, organizational ensuring global justice, councils of judges of the constituent entities of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 40–45. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3613>

*Управление Судебного департамента
в Воронежской области, Воронежский
институт ФСИН России*

*Орлов А. В., кандидат юридических
наук, профессор кафедры гражданского
и трудового права, начальник отдела
организационно-правового обеспечения
деятельности судов*

E-mail: OrlovAV@femida.vrn.ru

*Office of the Judicial Department in the
Voronezh Region, Voronezh Institute of the
Russian Federal Penitentiary Service*

*Orlov A. V., Candidate of Legal Sciences,
Professor of the Civil and Labor Laws
Department, Head of the Division of Organizational
and Legal Support of Courts' Activities*

E-mail: OrlovAV@femida.vrn.ru

ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕБЫВАЮЩИМИ В ОТСТАВКЕ СУДЬЯМИ ОПЛАЧИВАЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Л. Е. Кравцова

Амурский государственный университет

Поступила в редакцию 17 мая 2021 г.

Аннотация: исследуется сущность и характер научной, педагогической и иной творческой деятельности, которую вправе осуществлять пребывающие в отставке судьи. В центр внимания ставится неполнота регулирования статуса судьи в отставке в сфере труда. Рассматривается вопрос об определении пребывающим в отставке судьям правовых ориентиров для трудоустройства. Установлена необходимость расширения области применения судьями в отставке профессиональных знаний.

Ключевые слова: статус судьи, судья в отставке, оплачиваемая деятельность.

Abstract: *the nature and nature of scientific, pedagogical and other creative activities that retired judges are entitled to carry out, are investigated. The research is based on the conclusions of the Commission of the Council of Judges of the Russian Federation on Ethics. Incomplete regulation of the status of a retired judge in the field of labor is put in the focus is in the problem. The main idea of the article is determination of legal guidelines for employment for retired judges. The conclusions is drawn on the need to expand the scope of application of professional knowledge by retired judges,*

Key words: *status of a judge, retired judge, paid activity.*

После прекращения основной профессиональной деятельности ряд судей приобретают статус судьи в отставке, под которым понимается почетный уход или почетное удаление судьи с должности с сохранением за лицом, пребывающим в отставке, звания судьи, гарантий личной неприкосновенности и принадлежности к судейскому сообществу (Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 33231-І, далее – Закон о статусе судей¹). Уход с судейской должности не влечет утрату присущих судьям качеств, таких как профессионализм, знание закона, большой объем долговременной памяти, развитое логическое и интуитивное мышление, объективность, умение управлять чужой эмоциональной сферой. Уходя в отставку в сравнительно молодом возрасте, такие судьи, как правило, в состоянии продолжать активную общественную и профессиональную жизнь. Но нередко пребывающие в отставке судьи не могут самостоятельно определить, будет или нет противоречить статусу судьи та деятельность, которой они хотели бы заняться после прекращения отправления правосудия. Так, за период с 2012 г. по 2016 г.

¹ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3231-І (в ред. от 30.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

были прекращены полномочия свыше 5500 судей, отставка 472 судей прекращена в большинстве случаев в связи с намерением заняться работой, не разрешенной законом для судей в отставке². То есть около полутысячи судей из числа ушедших в отставку не нашли применения своим знаниям и опыту в рамках тех видов деятельности, которые совместимы со статусом судьи.

Одной из причин в неверном определении вида оплачиваемой деятельности, допустимой для пребывающего в отставке судьи, на наш взгляд, является отсутствие в Законе о статусе судей и Кодексе судейской этики четких и однозначных критериев, которые позволили бы судьям в отставке найти себе применение после ухода с судейской работы без опасения потерять соответствующие гарантии и материальное обеспечение.

Так, пребывающий в отставке судья Е., имея 11-летний судейский стаж и не достигнув возраста 55 лет, искал работу через отдел занятости населения, где был зарегистрирован в качестве безработного и получал пособие по безработице. Не будучи трудоустроен, он неоднократно представлял интересы граждан в судах различных инстанций на основании доверенностей и по ходатайствам сторон на возмездной основе, а когда в связи с несоблюдением им требований п. 3 ст. 3 Закона о статусе судей была прекращена его отставка, обратился в суд, поясняя, что, будучи в отставке, он не связан какими-либо ограничениями в выборе любой оплачиваемой работы, не состоял в трудовых отношениях и был вправе заниматься любой другой оплачиваемой деятельностью³.

Судья в отставке Г., не получающий пожизненного содержания, был признан безработным, два раза отказался от предложенной ему работы, оспаривал в судебном порядке приказ начальника органа занятости населения о приостановлении выплаты пособия по безработице, в дальнейшем обратился в КС РФ, оспаривая конституционность подп. 5 п. 3 ст. 3, п. 4 ст. 3 Закона о статусе судей, полагая, что приведенные нормы нарушают его право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию⁴.

Право пребывающих в отставке судей на регистрацию в службе занятости в целях поиска работы, допускаемой законодательством о статусе судей, на признание быть безработным и получение пособия по безработице, также являлось предметом рассмотрения комиссии Совета судей РФ по этике (далее – Комиссия по этике), положительно ответившей на этот вопрос⁵.

² Отчетный доклад председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации Н. В. Тимошина на IX Всероссийском съезде судей. URL: <http://www.ssrf.ru/siezd-sudiei/22908> (дата обращения: 20.04.2021).

³ Определение ВС РФ от 15 марта 2007 г. № КАС07-38. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=165522 (дата обращения: 21.04.2021).

⁴ Определение КС РФ от 25 февраля 2010 г. № 293-О-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision24295.pdf> (дата обращения: 21.04.2021).

⁵ О праве судьи, пребывающего в отставке и не получающего ежемесячное денежное содержание, зарегистрироваться в органах службы занятости в целях поиска работы, разрешаемой законодательством о статусе судей, быть признанным безработным и получать пособие по безработице : заключение комиссии Совета судей Российской Федерации по этике от 15 января 2021 г. № 2-КЭ. URL: <http://www.ssrf.ru/dokumenty/zakliucheniia/40332> (дата обращения: 24.04.2021).

Обращение в Комиссию по этике по вопросу о соответствии статусу судьи регистрации в качестве безработного и получения пособия по безработице подтверждают наличие у пребывающих в отставке судей сомнений в вопросах поиска допустимой работы. Приведенные примеры, в которых судьи в отставке состояли на учете в центре занятости населения, были признаны безработными, являлись получателями пособия по безработице, свидетельствуют о существующих сложностях в трудоустройстве судей в отставке, особенно с так называемым «отложенным правом» на ежемесячное пожизненное содержание. Судья в отставке, получающий указанную выплату, имеет источник обеспечения своей жизнедеятельности, тогда как перед судьей в отставке с «отложенным» правом на его получение до достижения соответствующего возраста возникает проблема поиска средств для обеспечения себя и своей семьи. Существующее регулирование правового положения пребывающих в отставке судей, в частности занятия какой-либо оплачиваемой деятельностью судьями в отставке с отложенным правом на получение ежемесячного пожизненного содержания, создает угрозу утраты ими своего статуса и не способствует созданию баланса между гарантиями их материального обеспечения и вытекающими из их статуса ограничениями. Разъяснение норм, касающихся пребывающих в отставке судей, происходит узконаправленно, при возникновении конкретных жизненных ситуаций, что в целом не способствует укреплению судебной власти. Крайне негативные последствия, влекущие утрату материального и социального обеспечения для лиц, отправлявших правосудие, свидетельствуют о наличии неразрешенных вопросов в сфере допустимой для судей в отставке оплачиваемой деятельности. Об актуальности этих вопросов свидетельствует и постоянное увеличение численности бывших судей и судей, пребывающих в отставке (если число судей, получающих ежемесячное пожизненное содержание, в 2009 г. (без учета судей арбитражных судов) было 8330⁶, на 31 декабря 2015 г. (с учетом судей арбитражных судов) – 14 526⁷, то на 31 декабря 2020 г. – уже 19 818⁸).

Судья, как это предусмотрено Кодексом судейской этики, может заниматься различными видами внесудебной деятельности, включая научную, образовательную, творческую, общественную, благотворительную и иные виды деятельности, и участвовать в различных публичных мероприятиях, если это не противоречит законодательству о статусе судей

⁶ Отчет о деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2009 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=195&item=483> (дата обращения: 30.04.2021).

⁷ Отчет об итогах деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2015 г. : решение коллегии СД при ВС РФ от 29 марта 2016 г. № 1/1-скд. URL: http://www.cdep.ru/userimages/OTChYoT_2015.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

⁸ Отчет об итогах деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2020 г. : решение коллегии СД при ВС РФ от 30 марта 2021 г. № 3/1-скд. URL: http://www.cdep.ru/userimages/OTchet_SD_za_2020_g.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

в РФ и не причиняет ущерб интересам правосудия⁹. Несмотря на то, что Советом судей РФ четко определены критерии для занятия перечисленными видами деятельности – отсутствие противоречия Закону о статусе судей и непричинение такой деятельностью ущерба интересам правосудия¹⁰, вопросы вызывает реальная возможность для пребывающих в отставке судьям осуществлять научную, педагогическую или творческую деятельность. Ограниченные возможности пребывающих в отставке судей по применению своих сил и способностей по окончании судебской карьеры во многом связаны с отсутствием четкого понимания существа допустимой оплачиваемой деятельности, в частности научной, педагогической, иной творческой.

Для определения характера научной деятельности следует обратиться к Федеральному закону от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в силу которого научная (научно-исследовательская) деятельность – это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, виды научной деятельности – это фундаментальные научные исследования, прикладные научные исследования, поисковые научные исследования. Научным работником (исследователем) является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью¹¹.

Предоставление судьям права на ведение научно-педагогической деятельности, как справедливо замечают правоведа, позволяет привлечь в образовательные учреждения наиболее подготовленных юристов, существенно повысить качество обучения студентов. По этой причине во многих ведущих вузах страны работает значительное число судей, в том числе имеющих ученые степени и ученые звания. Примерами тому являются работа судей Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, Московского городского и Московского областного судов и судей в отставке в Российском государственном университете правосудия (г. Москва), в Институте государства и права РАН (г. Москва). Нельзя также не согласиться с выводом о том, что сочетание в преподавании знаний и опыта ученых и практиков обеспечивает высокий уровень обучения и более полное соответствие целям получения профессионального образования¹².

⁹ Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. : утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70201432/> (дата обращения: 23.04.2021).

¹⁰ Кодекс судейской этики : сб. заключений комиссии Совета судей Российской Федерации по этике (2009–2016) от 18.10.2019. URL: <http://www.ssrp.ru/dokumenty/zakliucheniia/34890> (дата обращения: 23.04.2021).

¹¹ О науке и государственной научно-технической политике : федер. закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹² См.: Качмазов О. Х., Цалиев А. М. Правовые ограничения осуществления судьей преподавательской деятельности // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 7.

Фактически, на наш взгляд, реальная возможность научной деятельности имеется у очень небольшой части пребывающих в отставке судей. Осуществлять научную деятельность труднее всего судьям, которые ушли в отставку из небольших городских и районных судов, расположенных в населенных пунктах, где нет профильных вузов или вообще нет высших учебных заведений. Поэтому представляется, что научная деятельность как сложная интеллектуальная творческая работа, имеющая целью не только получение, но и использование новых знаний в последующем, не может быть широко распространена среди судей в отставке. Для того чтобы стать субъектом научной деятельности, необходима специальная подготовка, которой, как правило, ко времени выхода в отставку обладают те из судей, кто уже имеет ученую степень. Но для ее получения требуются огромные умственные усилия и временные затраты. В условиях существующей служебной нагрузки у большей части судей страны выполнение ими научных исследований в период исполнения обязанности по отправлению правосудия труднодостижимо. Представляется, что научной деятельностью в отставке в большинстве случаев могут заняться судьи, имеющие ученую степень (т. е. работавшие до назначения судьей преподавателями либо получившие ученую степень в ходе исполнения судейских обязанностей), либо судьи, которые, будучи в отставке, только пожелают начать заниматься научными исследованиями. Для занятия научной деятельностью на профессиональном уровне может потребоваться получение соответствующей ступени высшего образования – аспирантуры, продолжительность обучения в которой составляет 3–4 года. Учитывая возраст уходящих в отставку судей, имеющих, как правило, более двадцати лет трудового стажа, поступление в аспирантуру и последующая защита научной работы не всегда для них привлекательны, да и для вузов подготовка ученых такого возраста навряд ли целесообразна.

Законом о статусе судей предусмотрено право судьи, в том числе судьи в отставке, осуществлять педагогическую деятельность¹³. Кодекс судейской этики говорит о праве судьи заниматься образовательной и преподавательской деятельностью (ст. 14 и 15)¹⁴, однако содержание понятия этих видов деятельности ни законом, ни Кодексом не раскрывается. Названы лишь условия осуществления такой деятельности – она не должна препятствовать исполнению обязанностей судьи, не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании без согласия председателя соответствующего суда, не может финансироваться (если иное не предусмотрено законодательством РФ, определенными договоренностями) исключительно за счет средств иностранных государств,

¹³ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3231-1 (в ред. от 30.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

¹⁴ Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. : утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70201432/> (дата обращения: 23.04.2021).

международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Известно обращение судьи в отставке в Комиссию по этике о возможности работать воспитателем семейной группы при муниципальном бюджетном образовательном учреждении. Ссылаясь на Закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), Комиссия пришла к выводу, что воспитатель дошкольного образовательного учреждения является педагогическим работником, и как педагогическая деятельность работа пребывающего в отставке судьи в такой должности не противоречит законодательству о статусе судей (вне зависимости от возраста судьи в отставке и его стажа работы в должности судьи). Но как трудовая деятельность, которая сводится исключительно к присмотру и уходу за детьми, она не предусматривает участия в образовательной деятельности и педагогической не является¹⁵. То есть работа судьей в отставке воспитателем семейной группы и осуществление присмотра за детьми может привести к нарушению законодательства о статусе судей, так как эта деятельность не будет педагогической, но при этом неясно, какой ущерб в этом случае может быть причинен интересам правосудия.

Образование – это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, а воспитание – это деятельность, направленная на развитие личности; обучение представляет собой целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией. Педагогическим работником является физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности. Правом на занятие педагогической деятельностью согласно ст. 46 Закона об образовании обладают лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям и (или) профессиональным стандартам¹⁶. Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 ноября 2018 г. № 41-П отметил, что эта норма направлена на исключение замещения должностей педагогов, воспитателей в образовательных организациях лицами, не имеющими профессиональной подготовки соответствующего уровня¹⁷. Профессиональным стандартом «Педагог (педагогическая де-

¹⁵ О возможности судьи, пребывающего в отставке, работать воспитателем семейной группы при муниципальном бюджетном дошкольном образовательном учреждении : заключение Комиссии Совета судей Российской Федерации по этике от 31 мая 2017 г. № 2-кэ. URL: <http://www.ssrp.ru/dokumenty/zakliucheniia/24975> (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁶ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁷ О проверке конституционности статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И. В. Серединой :

тельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» к учителю и воспитателю предъявляются требования о наличии высшего или среднего профессионального образования в рамках укрупненных групп направлений подготовки высшего образования и специальностей среднего профессионального образования «Образование и педагогические науки» или в области, соответствующей преподаваемому предмету, либо высшее образование или среднее профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование по направлению деятельности в образовательной организации¹⁸.

Приведенные условия допуска к занятию педагогической деятельностью предполагают для судей в отставке, вероятнее всего, необходимость получения дополнительной профессиональной подготовки. Это требует финансовых и временных затрат и препятствует осуществлению педагогической деятельности непосредственно после ухода судьи в отставку, особенно в случаях «отложенного» права на получение ежемесячного пожизненного содержания при отсутствии у пребывающего в отставке судьи иного дохода. Кроме того, как следует из проведенного «Право.ру» опроса, преподавательская работа часто малооплачиваемая, особенно для тех, кто не состоит в штате образовательной организации, найти такую работу непросто; рынок научной и преподавательской деятельности ограничен, особенно в отдаленных от столицы регионах, и в преподавателях без научной степени вуз не заинтересован¹⁹.

Кроме того, лицо, осуществляющее педагогическую деятельность, подпадает под действие Закона об образовании. Исключений в отношении каких-либо категорий работников, в том числе судей в отставке, приведенный закон не содержит. Статья 47 закона содержит понятие «правовой статус педагогического работника» – это совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ²⁰. Но пребывающий в отставке судья обладает своим, судейским, статусом – за ним в силу ст. 15 Закона о статусе судей сохраняются звание судьи, членство в судейском сообще-

постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2018 г. № 41-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision363389.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

¹⁸ Об утверждении профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)»: приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 октября 2013 г. № 544н // Рос. газета. 2013. № 285.

¹⁹ Лучший выбор для судьи в отставке – преподавание, но «запрет на работу» надо смягчать – итоги опроса: Право.ру. URL: <https://pravo.ru/review/view/61492/> (дата обращения: 20.04.2021).

²⁰ Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

стве, гарантии неприкосновенности. На таких судей не распространяются гарантии неприкосновенности и приостанавливается их членство в судебном сообществе только в случае работы в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в профсоюзных и иных общественных объединениях, в качестве помощника депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ, помощника депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ (п. 4 ст. 3 Закона о статусе судей)²¹. По смыслу закона, указанные гарантии сохраняются при осуществлении судьей в отставке научной, педагогической и творческой деятельности. Означает ли это, что при осуществлении педагогической деятельности пребывающие в отставке судьи приобретают правовой статус педагогических работников? Если да, то надлежит решить вопрос о наличии (отсутствии) у таких судей права на меры социальной поддержки, предоставляемые педагогам как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. К ним относятся, в частности, право на предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма, из специализированного жилищного фонда; право педагогических работников сельской местности на компенсацию расходов по оплате жилых помещений, отопления, освещения²². Сумма указанной компенсации, например, выплачивается ежемесячно, одновременно с выплатой заработной платы, на основании трудового договора или трудовой книжки и документа, подтверждающего место жительства, ее размер фиксирован²³.

Вопрос о том, насколько использование пребывающим в отставке судьей при осуществлении им педагогической деятельности гарантий и компенсаций, принадлежащих последним, согласуется со статусом судьи, и не приведет ли получение таких гарантий к умалению авторитета судебной власти, на наш взгляд, можно решить с учетом позиции Комиссии по этике, сформулированной в заключении от 25 января 2018 г. № 5-КЭ. В нем рассмотрен вопрос о том, является ли осуществление судьей в отставке ухода за нетрудоспособным лицом и получение им причитающейся компенсационной выплаты «иной оплачиваемой деятельностью», за-

²¹ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3231-1 (в ред. от 30.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

²² Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²³ О предоставлении компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам, руководителям, заместителям руководителей, руководителям структурных подразделений и их заместителям, состоящим в штате по основному месту работы в федеральных государственных образовательных организациях, проживающим и работающим по трудовому договору в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) : постановление Правительства РФ от 26 октября 2013 г. № 963 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5761.

прет на осуществление которой установлен в ст. 3 Закона о статусе судей. Установив отсутствие запрета на осуществление судьей в отставке такой деятельности, назначение ему компенсационной выплаты по уходу Комиссия поставила в зависимость от того, получает ли судья в отставке ежемесячное пожизненное содержание. Комиссия пришла к выводу, что такую выплату вправе получать неработающий, трудоспособный, фактически осуществляющий уход за нетрудоспособным лицом, пребывающий в отставке судья, которому не назначено ежемесячное пожизненное содержание²⁴. Этот подход можно применить и при решении вопроса о наличии или отсутствии у судей в отставке, осуществляющих педагогическую деятельность, права на льготы и компенсации для педагогов. В случае «отложенного» права на получение судьей в отставке ежемесячного пожизненного содержания, когда доход от преподавательской деятельности является его единственным источником существования, получение имущественных льгот, которыми пользуются педагоги, на наш взгляд, не может рассматриваться как нарушение судьей запретов и ограничений, установленных Законом о статусе судей. В случае, если судья в отставке является получателем ежемесячного пожизненного содержания, которое по своей природе относится к социальным выплатам из бюджета и по своему размеру значительно превышает размер причитающихся педагогическим работникам социальных льгот и компенсаций, использование таким судьей в отставке указанных гарантий педагогического работника навряд ли можно признать совместимым со статусом судьи. Несмотря на то что, например, постановление Правительства РФ о предоставлении компенсации расходов на оплату жилых помещений от 26 октября 2013 г. № 963 не содержит запрета на использование этой компенсации лицами, получающими иные социальные выплаты, пребывающий в отставке судья обязан определять соответствие своей деятельности публично-правовому статусу судьи и требованиям Кодекса судейской этики.

Кроме научной и педагогической, Закон о статусе судей и Кодекс судейской этики относит к иной разрешенной для судей в отставке оплачиваемой деятельности иную творческую деятельность. Содержание понятия творческой деятельности в приведенных нормативных актах не раскрыто, что вызвало ряд обращений в Комиссию по этике.

В мае 2011 г. Комиссией по этике было рассмотрено обращение пребывающего в отставке судьи по вопросу осуществления деятельности в средствах массовой информации. Комиссия признала, что занятие деятельностью, связанной с реализацией функций по должностям служащих средств массовой информации относится к творческой деятельности, но не исключает обязанность судьи в отставке, работающего в штате ре-

²⁴ О допустимости получения ежемесячной компенсационной выплаты судьей в отставке, осуществляющим уход за инвалидом I группы, а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет : заключение Комиссии Совета судей РФ по этике от 25 января 2018 г. № 5-КЭ. URL: <http://www.ssrf.ru/dokumenty/zakliucheniia/27002> (дата обращения: 20.04.2020).

дакции СМИ, воздерживаться от публичных высказываний по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу, а также не допускать действий, которые могут привести к конфликту интересов либо иным образом поставить под угрозу независимость и беспристрастность суда²⁵.

В заключении от 3 декабря 2014 г. по вопросу о праве судьи, пребывающего в отставке, работать в профессиональном музыкальном коллективе Комиссия по этике пришла к выводу, что ряд профессий, таких как артисты оркестра духового, эстрадного оркестра и ансамбля, оркестра народных инструментов, концертные исполнители (всех жанров), относятся к должностям творческих работников, поэтому судья, пребывающий в отставке, может осуществлять деятельность в профессиональном музыкальном коллективе (играть на баяне) на платной основе. При этом ему надлежит избегать каких-либо преимуществ при определении размера вознаграждения, вызванного его высоким статусом, и соблюдать требования Закона о статусе судей²⁶, тогда как индивидуальные условия оплаты труда творческих работников, с учетом характера их деятельности, могут быть установлены только исходя из опыта профессиональной деятельности, высокого профессионального мастерства, яркой творческой индивидуальности, широкого признания зрителей и общественности²⁷.

Кроме того, в приведенных заключениях для определения содержания творческой деятельности Комиссия обратилась к содержанию постановления Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 252 «Об утверждении перечня профессий и должностей творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений, особенности трудовой деятельности которых установлены Трудовым кодексом Российской Федерации», согласно которому ряд профессий, таких как артисты оркестра духового, эстрадного оркестра и ансамбля, оркестра народных инструментов, концертные исполнители (всех жанров), относятся к должностям творческих работников. Комиссия признала возможным отнести к творческой деятельности занятие

²⁵ О праве судьи, пребывающего в отставке, заниматься оплачиваемой деятельностью в штате редакции средства массовой информации : заключение Комиссии Совета судей РФ по этике от 25 мая 2011 г. № С/КЭ-5. URL: <http://www.ssrf.ru/dokumenty/zakliucheniia/10363> (дата обращения: 20.04.2020).

²⁶ О праве судьи, пребывающего в отставке, работать в профессиональном музыкальном коллективе : заключение Комиссии Совета судей РФ по этике от 3 декабря 2014 г. URL: <http://www.ssrf.ru/dokumenty/zakliucheniia/34890> (дата обращения: 24.04.2021).

²⁷ Примерное положение об оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений культуры, искусства, образования и науки, находящихся в ведении Министерства культуры Российской Федерации : приказ Министерства культуры РФ от 26 августа 2016 г. № 1947 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 42.

деятельностью, связанной с реализацией функций по названным должностям. Но приведенный перечень содержит 170 наименований должностей служащих и 19 наименований профессий рабочих различных организаций (СМИ, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков), а также иных лиц, которые участвуют в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений²⁸. В перечень включены профессии и должности лиц, как создающих культурные ценности, так и тех, кто непосредственно их не создает, но участвует в организации их представления и показа зрителю (экспонировать – буквально «выставить для обозрения»²⁹). Например, механик по обслуживанию съемочной техники, механик по обслуживанию звуковой техники, осветитель и т. д. Вывод Комиссии по этике об отнесении к творческой только деятельности, связанной с реализацией функций по названным в заключении должностям (артисты оркестра духового, эстрадного оркестра и ансамбля, оркестра народных инструментов, концертные исполнители (всех жанров), оставляет открытым вопрос о возможности пребывающему в отставке судье выполнять работу по другим, перечисленным в перечне, должностям и профессиям. Самостоятельно отнеся оплачиваемую работу по одной из должности или профессии в приведенном списке к творческой деятельности, пребывающие в отставке судьи находятся в ситуации риска, когда выполняемая ими работа может быть признана не совместимой со статусом судьи.

Еще одно заключение Комиссии по этике касается права судьи, пребывающего в отставке, работать на платной основе экскурсоводом³⁰. Запрос затрагивал два аспекта – статус учреждения, в котором работает экскурсовод, и характер деятельности по соответствию статусу судьи. При обсуждении вопроса о характере работы экскурсовода Комиссия по этике пришла к выводу, что она не относится к творческой деятельности. С такой позицией органа судейского сообщества не согласился А. С. Вражнов, отметивший, что недостаточно вывода Комиссии только на основе анализа содержания квалификационных характеристик должностей работников организаций сферы туризма и одноименного профессионального стандарта без соотнесения с практической деятельностью экскурсовода (гида). А. С. Вражнов отметил, что экскурсоводу (гиду) для выполнения

²⁸ Перечень профессий и должностей творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений, особенности трудовой деятельности которых установлены Трудовым кодексом Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 252 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 19. Ст. 2356.

²⁹ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 2005. С. 885.

³⁰ О праве судьи, пребывающего в отставке, работать на платной основе экскурсоводом : заключение Комиссии Совета судей РФ по этике от 25 января 2018 г. № 2-КЭ. URL: <http://www.ssr.ru/dokumenty/zakliucheniia/26999> (дата обращения: 21.04.2021).

своих профессиональных обязанностей требуется не только умение излагать заранее подготовленный материал, но и перерабатывать его с учетом возрастного, образовательного уровня слушателей, менталитета туристов определенной национальности, высказывать собственное мнение об объектах культурного наследия и пр.³¹

Автору эта позиция представляется верной, поскольку, определяя характер творческой работы, следовало бы исходить из существа этого вида деятельности. Творчество – это создание новых по замыслу культурных, материальных ценностей, а творческий означает «созидающий, самостоятельно создающий что-то новое, оригинальное»³². Согласно Основам законодательства РФ о культуре, творческая деятельность – это создание культурных ценностей и их интерпретация; к культурным ценностям относятся нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты³³. Экскурсовод как руководитель экскурсии собирает и изучает исторические материалы и документы, материалы архивов, статистические данные, иные документы и материалы, содержащие сведения об объектах экскурсий; готовит индивидуальные тексты экскурсий, публичных выступлений; участвует в разработке новых тем, читает экскурсионные лекции по культуре и истории и т. д.³⁴ Поскольку экскурсовод (гид) – это профессионально подготовленное лицо, осуществляющее деятельность по ознакомлению экскурсантов (туристов) с объектами показа в стране (месте) временного пребывания³⁵, его деятельность, связанную с изучением культурных ценностей и их истолкованием (или интерпретацией) с целью передачи сведений о них туристам, по смыслу Основ законодательства о культуре, можно расценить как творческую.

³¹ См.: *Вражнов А. С.* К вопросу об иной творческой деятельности судьи // *Российский судья*. 2018. № 12. С. 41.

³² *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под общ. ред. Л. И. Скворцова. М., 2005. С. 775.

³³ Основы законодательства Российской Федерации о культуре : закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 01.03.2020) // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ*. 1992. № 46. Ст. 2615.

³⁴ Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников организаций сферы туризма» : приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12 марта 2012 г. № 220н // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*. 2012. № 29.

³⁵ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 09.03.2021) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1996. № 49. Ст. 5491.

Но не только труд работника музыкального коллектива и экскурсовода можно оценивать с точки зрения наличия в нем творческой компоненты. Например, ювелир занимается изготовлением и ремонтом высокохудожественных образцов ювелирных изделий для индивидуального, мелкого и среднесерийного производства, он должен знать виды художественной обработки драгоценных и цветных металлов и драгоценных камней, основные стилевые особенности декоративно-прикладного искусства³⁶. Ученые высказывают мнение, что любая профессиональная деятельность, для выполнения которой требуются специальные познания, по своей природе является творческой (даже работа токаря или электрика, создающего систему «Умный дом», или столяра-краснодеревщика)³⁷. Эта точка зрения не бесспорна, но вызвана, на наш взгляд, отсутствием четких критериев вида и характера деятельности, которую вправе осуществлять пребывающие в отставке судьи. Определяющее значение для возможности осуществления такой деятельности имеет вероятный конфликт интересов как противоречие между личной заинтересованностью судьи и законными правами и интересами граждан, организаций, общества, могущее привести к причинению им вреда, к умалению судебной власти и высокого статуса судьи. Выявить такое противоречие из-за отсутствия в действующих правовых актах четкого определения научной, педагогической, творческой деятельности пребывающему в отставке судье непросто. Отсутствие надлежащего закрепления особенностей правового статуса судьи в отставке в сфере труда требует устранения пробелов в этой части и восполнения законодательства о статусе пребывающих в отставке судей рядом положений, в том числе об определении сущности педагогической и творческой деятельности. Правовой статус пребывающего в отставке судьи должен обеспечивать независимость судебной власти, придавать действующим судьям уверенность в будущем, которое ждет их по окончании судейской карьеры, ограничивающем в значительной мере реализацию им своих прав как человека и гражданина, с тем чтобы российских судей после отставки ожидало не «тяжелое наследство статуса», а его сила.

2021. № 3

Библиографический список

58

Вражнов А. С. К вопросу об иной творческой деятельности судьи // Российский судья. 2018. № 12. С. 40–42.

Качмазов О. Х., Цалиев А. М. Правовые ограничения осуществления судьей преподавательской деятельности // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 6–9.

Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2005. 896 с.

³⁶ Порядок применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих : постановление Минтруда РФ от 9 февраля 2004 г. № 9 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 14.

³⁷ См.: *Вражнов А. С.* К вопросу об иной творческой деятельности судьи // Российский судья. 2018. № 12. С. 42.

References

Vrazhnov A. S. On the question of other creative activity of the judge // Russian judge. 2018. № 12. P. 40–42.

Kachmazov O. Kh., Tsaliev A. M. Legal restrictions on the judge's teaching activities // Russian Justice. 2009. № 8. P. 6–9.

Ozhegov S. I. Dictionary of the Russian language. M., 2005. 896 p.

Для цитирования:

Кравцова Л. Е. Об осуществлении пребывающими в отставке судьями оплачиваемой деятельности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 46–59. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3539>

Recommended citation:

Kravtsova L. E. On implementation of paid activities by retired judges // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 46–59. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3539>

Амурский государственный университет

*Кравцова Л. Е., аспирант
E-mail: larisafakeeva@yandex.ru*

Amur State University

*Kravtsova L. E., Post-graduate Student
E-mail: larisafakeeva@yandex.ru*

УДК 341.213.5

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3540>

**О НЕТИПИЧНЫХ ФОРМАХ ПРАВЛЕНИЯ:
СПЕЦИФИКА И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО
УСТРОЙСТВА АВСТРО-ВЕНГЕРСКОЙ ИМПЕРИИ 1867–1918 ГОДОВ**

А. В. Парфенов, П. Е. Соборнов

Нижегородская академия МВД России

Поступила в редакцию 6 сентября 2019 г.

Аннотация: одной из слабоизученных проблем правового знания является определение специфики и сущности государственно-правового устройства Австро-Венгерской империи, которые на протяжении многих десятилетий не ставились в отечественной и зарубежной историографии. Авторы приходят к выводу о том, что государственно-правовое устройство этого государства обладало необычными чертами конфедеративного устройства, не характерными для большинства государств с монархической формой правления. Именно сохранение такой специфики и позволило династии Габсбургов управлять большими территориями Центральной Европы на протяжении почти пятидесяти лет.

Ключевые слова: Австро-Венгерская империя, династия Габсбургов, конфедерация, рейхсрат, сейм, император.

Abstract: one of unstudied problems in legal knowledge there is a decision of specific and essence state-legal device of Austro-Hungarian empire, that during many decades was not put in home and foreign historiography. In the article authors come to the conclusion that state – the legal device of this state possessed the unusual lines of confederative device, not characteristic for most states with the monarchist form of rule. Exactly maintenance of such specific and allowed to the dynasty of Habsburgs to manage large territories of Central Europe during almost fifty years.

Key words: Austro-Hungarian empire, dynasty of Habsburgs, confederation, parliament, emperor.

Одним из слабоизученных вопросов современного историко-правового знания является характеристика государственно-правового устройства Австро-Венгерской империи, распавшейся после Первой мировой войны. Несмотря на факт того, что во многих государствах Европы и США в 2018 г. прошли памятные мероприятия, в России данное событие осталось незамеченным научной общественностью. Проигнорировали эти переломные события и представители теории и истории государства и права. Данный факт вряд ли можно назвать случайным. Представляется, что в нем прослеживается определенная закономерность, имеющая достаточно глубокие исторические корни.

Следует отметить, что представления об Австро-Венгерской империи в современной России, как и в СССР, продолжают отличаться фрагмен-

тарностью и известной пробельностью. Знания о ней в большинстве случаев сводятся к констатации ряда историко-политических фактов. Например, Австро-Венгрия, являясь членом Тройственного союза, наряду с Германией и Италией, выступала противником царской России в Первой мировой войне, поводом для которой послужило убийство наследника престола эрцгерцога Фердинанда. Значительно реже Австро-Венгерская империя вспоминается в контексте своего литературного наследия. В связи с этим она, как правило, преподносится в качестве Родины таких выдающихся писателей, как, например, Ярослав Гашек и Карел Чапек.

Различные аспекты наследия Австро-Венгерской империи могут выступать предметом исследования для целого ряда специалистов, представляющих широкий круг современных областей знания. Среди них, на наш взгляд, наиболее любопытным и требующим особого внимания специалистов является вопрос о государственно-правовом устройстве данной страны. Представители теории и истории государства и права не уделяли ему должного внимания. В результате специфические особенности формы правления, государственного устройства Австро-Венгрии не получили в отечественной монографической литературе должного освещения. Отрывочные сведения, почерпнутые из весьма немногочисленных источников, не позволяют, к сожалению, составить достаточно и полного представления об этом во многом уникальном государстве. Невостребованным остается и накопленный им государственно-правовой опыт, содержание которого, например в области регулирования международных отношений, построения сложного государства, продолжает оставаться актуальным в современных условиях.

К числу важнейших задач настоящей статьи следует отнести, во-первых, попытку выяснения ряда особенностей Австро-Венгерского государства; во-вторых, привлечение внимания научной общественности к обозначенной проблеме.

Истоки игнорирования проблемы Австро-Венгерского государства советскими учеными-правоведами, как нам представляется, следует искать во взглядах классиков марксистско-ленинского учения. В них прослеживается последовательное подчеркнуто отрицательное отношение как к самой Австро-Венгерской империи, так и ее населению. Ф. Энгельс, в частности, заявлял, что «варвары всех языков и народностей соединились под скипетром Габсбургского дома»¹, немцев «под австрийским флагом» он называл «ландскнехтами деспотизма»². Идеи такого рода послужили методологической основой для последующих исследований советских ученых-правоведов и историков. Под этим углом зрения Австро-Венгрия стала традиционно рассматриваться в официальной отечественной науке. Здесь она превратилась в «бурлящий котел социальных и национальных столкновений»³. Подобного понимания было достаточно

¹ Энгельс Ф. Начало конца Австрии // Соч. М., 1955. Т. 4. С. 472.

² Там же. С. 477.

³ Малая советская энциклопедия / под ред. Н. Л. Мещерякова. М., 1932. Т. 1. С. 80.

для формулирования многочисленных критических замечаний, и отсутствие серьезных научных исследований по теме не могло остановить их поток.

В советской историографии 1920–1930 гг. одним из важнейших аспектов в изучении Австро-Венгерской империи становилась революция 1848 г., в контексте которой опыт Австро-Венгерской государственности подвергался всевозможным разоблачениям. Сама монархия Габсбургов подвергалась конъюнктурной критике за попытку «поставить радости и невзгоды миллионов людей в зависимость от мудрости и благоусмотрения одного человека». Разоблачению подвергались идеи монархии Габсбургов как «хранительницы мира среди враждебных противоречий и руководительницы, которая объединяет готовые к разрыву элементы, принуждает их к взаимодействию»⁴. Идеализации подвергалась революция в австрийских и венгерских землях, имела место абсолютизация межнациональных и религиозных конфликтов этого государства, которые якобы были подавлены международной контрреволюцией. Именно поэтому излюбленной тематикой научных работ того периода становились исследования в области специфики подавления революции с помощью российской армии. На страницах ведущего архивоведческого журнала «Красный архив» публиковались, безусловно, ценнейшие документы из российских архивов, которые раскрывали реакцию российского двора императора Николая I на революционные события 1848 г.⁵ Выходили научные статьи, посвященные организации российской интервенции 1848 г., направленной на содействие австрийскому двору в подавлении революции. Вскрывалась контрреволюционная сущность Габсбургской монархии как вдохновительницы подавления революционных перемен, направленных на становление и укрепление буржуазного строя и окончательный слом феодально-крепостнических отношений⁶. В результате всестороннего анализа данных источников отечественной историографической мысли возникает вопрос: каким образом данное государство, занимавшее большие территории Центральной Европы, смогло не только справиться с внутренними социальными потрясениями 1848–1849 гг., но и разрешить острейшие социальные, национальные и религиозные конфликты, просуществовав еще 70 лет – до 1918 г.? Этот вопрос начал волновать представителей отечественной исторической и историко-правовой мысли, которая начинает интересоваться проблемами причинно-след-

⁴ Бах М. История австрийской революции 1848 года / под ред. В. Базарова, И. Степанова. М., 1923. С. 57.

⁵ Австрийская революция 1848 года и Николай I // Красный архив. 1938. Т. 4/5. С. 155–207.

⁶ См.: Авербух Р. А. Венгерская революция 1848 года и царская интервенция // Борьба классов. 1932. № 2/3. С. 74–78; Его же. Русская интервенция в венгерской революции 1848–1849 годов // Историк-марксист. 1932. № 3 (25). С. 87–117; Его же. Царская интервенция в борьбе с венгерской революцией 1848–1849 годов. М., 1935; Ландор Б. Л. Венгерская революция 1848–1849 годов и царская интервенция // Исторические записки. 1940. № 9. С. 243–291.

ственной обусловленности распада габсбургской Австро-Венгерской империи. В 1927 г. в журнале «Историк-марксист» появился критический обзор иностранной литературы, посвященной распаду Австро-Венгерской империи⁷. В данном обзоре были выявлены различные точки зрения на многоаспектный процесс распада Австро-Венгерской империи, заключающиеся в развитии процесса федерализации в этом полиэтничном государстве и провале реформ, направленных на реформирование общества. При этом в обзоре обращала на себя внимание «абсолютная и относительная бедность исторической литературы о самой Австро-Венгрии», а также факт, что многие документы и научная литература в основном освещают обстоятельства конфликта, вызвавшего Первую мировую войну и вовлеченность в нее Австро-Венгрии.

Принятие же Конституции СССР в 1936 г., закреплявшей в том числе и основы федеративного устройства нашей страны в тот период, поставило перед отечественной историко-правовой наукой проблему противопоставления советского типа федеративных отношений старым формам федеративных отношений, выраженным в функционировании Австро-Венгерской империи, состоявшей «из двух самостоятельных государств – Австрии и Венгрии, соединенных под властью одного монарха, носящего титул австрийского императора и венгерского короля»⁸. Профессор И. Трайнин в 1937 г. опубликовал статью в журнале «Революция и национальности», которая была посвящена провалу опыта существования многонационального Австро-Венгерского государства. Автор писал о том, что «все попытки реформирования внутреннего устройства Австро-Венгрии наталкивались на непримиримые национальные и религиозные конфликты, порождая вражду, а сама идея становления федеративных отношений понималась различными национальностями империи в качестве основы борьбы за независимость»⁹. Распад Австро-Венгерской империи объяснялся субъективными факторами – развитием социал-демократического движения в период Первой мировой войны, поражением на ее фронтах, революционными потрясениями в соседней России, влияние которых в процессе распада империи, на наш взгляд, достаточно сильно идеализировалось, а также ростом и обострением национальных противоречий, препятствующих достижению бесконфликтности общества¹⁰. При этом сущностной чертой в изучении Австро-Венгерской государственности в отечественной историографии к концу 1930 – началу 1940-х гг. стала постановка проблем причинности распада империи, а проблемы типологии и развития государственного строя, эволюции в развитии законодательства дуалистической монархии, проблемы функ-

⁷ См.: Тордай А. Распад Австрии. Критический обзор иностранной литературы // Историк-марксист. 1927. № 6. С. 254–259.

⁸ Пименова Э. Борьба за свободу Австрии и Венгрии (1848 г.). СПб., 1920. С. 3.

⁹ Трайнин И. О провале опыта многонационального государства старой Австро-Венгрии // Революция и национальности. 1937. № 2 (84). С. 55–64.

¹⁰ См.: Рубинштейн Е. Распад Габсбургской монархии 1918 года // Историк-марксист. 1940. № 7. С. 14–34.

ционирования государственных учреждений этого государства остаются практически неизученными и во второй половине XX – начале XXI в., в связи с постановкой проблем формирования Чехословацкого, Польского, Югославского государств, возникших после распада Австро-Венгерской империи.

Между тем практический опыт функционирования государственных, финансовых и правовых институтов Австро-Венгерской монархии не раз вызывал интерес на разных этапах развития отечественной государственности. В условиях проведения денежной реформы в Советской России в первой половине 1920-х гг. – деятельность Австро-Венгерского государственного банка второй половины XIX – начала XX в. Особое значение для отечественных финансистов имела «австро-венгерская практика по охране устойчивости национальной валюты, его знаменитая девизная политика... идея о так называемой “валюте с золотым ядром”»¹¹. Система перехода к золотому монометаллизму произошла в 1892 г. в Австро-Венгрии как в одном из первых государств мира. Именно этот опыт и был воплощен в Советском государстве 1920-х гг. Ранее же, в дореволюционный период, по мнению отечественных правоведов, австрийское государственное законодательство не раз подвергалось рецепции (восприятию) отечественной правовой системой, как, например, в случае с практически полностью заимствованным отечественной правовой системой в Австро-Венгерской империи законодательством о престолонаследии во второй половине XIX в.

Российские правоведы конца XIX в. неоднократно обращали внимание на схожесть отдельных элементов абсолютистского государственного устройства Австро-Венгерской и Российской империй¹². Н. М. Коркунов, в частности, изучал проблемы правового регулирования престолонаследия – замещения высшей монархической власти. Разбирая российское законодательство о престолонаследии, выраженное в «Учреждении об императорской фамилии» от 5 апреля 1797 г., ученый пришел к выводу о схожести принципов наследования престола с Австрийской империей, изложенных Прагматической санкцией 1713 г., выдвинув само понятие «русско-австрийская система престолонаследия»¹³. Данная система, с точки зрения Н. М. Коркунова, допускала к престолонаследию женщин, в том случае «когда мужское поколение царствующего дома пресечется во всех линиях»¹⁴.

В чем же состояла специфика Австро-Венгерской империи? Ее сложная структура и многонациональный состав были обусловлены целым рядом событий, имевших место в истории Центральной Европы. Одним

¹¹ Силин Н. Д. Кредитная политика эмиссионного банка и устойчивая валюта (Австро-Венгерский банк). М., 1928. С. 3.

¹² См.: Градовский А. Д. Собр. соч. : в 9 т. // Государственное право важнейших европейских государств. СПб., 1902. Т. 5. С. 188–189 ; Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань, 1896. Ч. 1. С. 74.

¹³ Коркунов Н. М. Австрийское наследие : сб. статей. СПб., 1898. С. 303.

¹⁴ Там же.

из наиболее значимых среди них стало появление «турецкой угрозы». Отпечаток на характер Австро-Венгерского государства наложила борьба с наступлением турок. Во второй половине XV в. они стали представлять реальную угрозу. Как отмечается в Советской исторической энциклопедии, «в борьбе народов Центральной и Юго-Восточной Европы с «турецкой опасностью» австрийские земли Габсбургов... заняли руководящее положение, оказавшись в этот период в политическом отношении сильнее, чем другие страны дунайского бассейна»¹⁵. Австрия стала центром сопротивления, к которому «притягивались» новые земли и народы. Владения Габсбургов постепенно расширялись. Они, в частности, были дополнены территориями Западной Венгрии и Чехии. Процесс разрастания государства поставил перед властью ряд новых вопросов. Прежде всего, требовалось обеспечить полное подчинение присоединенных территорий, создать эффективный механизм управления ими. Решение подобных вопросов в конечном итоге и привело к появлению достаточно оригинальной модели Австро-Венгерского государства. Оно прошло длинный путь развития и во второй половине XIX в. стало рассматриваться в качестве империи.

Привычное название данного государства «Австро-Венгерская империя» возникло далеко не сразу. Момент его появления по-разному преподносится в доступной научной литературе. Так, В. В. Битнер утверждал, что название страны: «Австро-Венгерская монархия» («Австро-Венгерская империя») было установлено в 1804 г.¹⁶ Представляется, что подобное заявление не в полной мере корректно, речь в данном случае идет скорее об Австрийском государстве. Название «Австро-Венгерская империя» появилось позднее и отражало существенные изменения, произошедшие внутри государства. В связи с этим мы, в большей степени, солидарны с авторами Большой советской энциклопедии, полагающими, что в 1867 г. «абсолютистская Австрия была преобразована в конституционно-бюрократическое двуединое государство, получившее название Австро-Венгрии»¹⁷. В основе данной новеллы лежало соглашение (так называемый австро-венгерский компромисс, или «аусглайх») с венгерской элитой, устанавливающее господство классов двух наций – австрийцев и венгров. Интересы же остальных, в основном славянских, народов, населявших государство, часто не учитывались. Подобной точки зрения придерживаются и составители советской исторической энциклопедии. По их мнению, «Австро-Венгрия – двуединая (дуалистическая) монархия, созданная в 1867 г. в результате преобразования Австрийской империи

¹⁵ Советская историческая энциклопедия / под ред. Е. М. Жукова. М., 1961. Т. 1. С. 106.

¹⁶ См.: Словарь исторический и социально-политический / под ред. В. В. Битнера. СПб., 1906. С. 11.

¹⁷ Большая советская энциклопедия / под ред. С. И. Вавилова. М., 1949. Т. 1. С. 177.

на основе соглашения между господствующими классами Австрии и Венгрии»¹⁸.

Вопрос о территории Австро-Венгерской империи достаточно интересен. К ее составным частям, как правило, относят Австрийскую империю и Королевство Венгрия. Констатируется, что «монархия Габсбургов была разделена по линии реки Лейта на две части: Австрию (Цислейтания) и Королевство Венгрия (Транслейтания)»¹⁹. Важно отметить, что позднее к ним присоединились, как отмечают некоторые авторы, оккупированные, согласно Берлинскому трактату 1878 г., провинции Босния и Герцеговина (номинально числящиеся во владении Турции)²⁰.

Специфика Австро-Венгерской империи как оригинального самостоятельного государства требует внимания со стороны ученых-правоведов. Для ее осмысления необходимо провести тщательное изучение формы данного государства. Считаем необходимым подчеркнуть, что данная проблема нуждается в отдельном специальном исследовании. В рамках статьи имеем возможность обратить внимание читателя лишь на ряд достаточно любопытных нюансов.

По форме правления Австро-Венгерская империя относилась к ограниченным монархиям. Ее главой являлся монарх, имевший титул «Император Австрийский и Король Венгерский». 21 декабря 1867 г. Франц Иосиф I санкционировал конституцию Австрии. Она наряду с *рейхсратом* в Австрии и *сеймом* в Венгрии была призвана ограничить власть монарха. Тем не менее император Австрийский и король Венгерский продолжал оставаться достаточно сильной фигурой и обладал широким кругом властных полномочий. К их числу, в частности, можно отнести решение вопроса о войне и мире, верховное командование армией и флотом, право помилования.

В модели Австро-Венгерской империи монарх делил власть с законодательным органом. В связи с этим данное государство традиционно относят к дуалистическим монархиям. Вместе с тем есть основания говорить о том, что на практике значение органов законодательной власти оказывалось не столь велико, как принято считать. При желании монарх имел возможность влиять на их состав, деятельность и, в целом, не был ими «связан». Рассмотрим данный вопрос подробнее. Для его решения, в первую очередь, следует выяснить, что же представляла собой законодательная власть в данном государстве?

Одна из существенных особенностей Австро-Венгерской империи состояла в том, что в ней не существовало постоянно действующего парламента. На территории Австрии функционировал *рейхсрат*, в Венгрии –

¹⁸ Советская историческая энциклопедия / под ред. Е. М. Жукова. М., 1961. Т. 1. С. 139.

¹⁹ Большая советская энциклопедия / под ред. С. И. Вавилова. Т. 1. С. 177.

²⁰ См.: *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. Дополнительный том 1. СПб., 1905. С. 31 ; *Павленков Ф.* Энциклопедический словарь. 4-е изд. СПб., 1910. С. 22.

сейм. Каждый из них решал отнесенные к его компетенции вопросы местного значения и обладал специфической структурой. Например, *рейхсрат* состоял из двух палат – палаты господ с назначаемым правительством членами (пожизненными и наследственными) и палаты депутатов, члены которой в количестве 343 человека избирались населением от разных земель²¹.

Законодательная власть по общим делам осуществлялась парламентами Австрии и Венгрии при посредстве *делегаций*, которые выступали в роли Австро-Венгерского парламента. Они ежегодно выбирались заново и созывались императором поочередно в Вене и Будапеште. Каждая половина монархии направляла в делегацию по 60 человек: 20 – из палаты господ и 40 – из палаты депутатов. Делегации Австрии и Венгрии заседали раздельно. Коммуникация между ними осуществлялась в письменной форме. При возникновении разногласий они собирались в одно заседание и голосовали без каких-либо прений²².

Формально делегации самостоятельно осуществляли законодательную власть. Однако действовавшее право предусматривало ряд «лазеек», которыми в случае необходимости мог воспользоваться император. Как отмечалось выше, он созывал делегации и соответственно имел возможность в своих интересах устанавливать время их сбора. Кроме того, при необходимости он мог корректировать состав рейхсрата, дополнительно назначая в него «пожизненных членов»²³.

Любопытно, что по действовавшей конституции круг властных полномочий императора был настолько широк, что при желании он мог придать своей воле форму закона без какого-либо участия со стороны законодательных органов. Так, ст. 14 гласила: «Если в то время, когда рейхсрат не созван, является крайняя необходимость в мероприятиях, для которых по конституции необходимо согласие рейхсрата, то таковые под общою ответственностью всего министерства могут приниматься посредством императорских декретов... Такие декреты имеют временно силу закона, если они подписаны всеми министрами. Они теряют силу закона, если правительство не представит их ближайшему рейхсрату или если они не получают одобрения от рейхсрата»²⁴.

Реализация положений ст. 14 дает монарху возможность принимать решения по важнейшим вопросам государственно-правовой жизни без учета мнения представителей законодательной власти. Непопулярные в их глазах акты можно «провести» в так называемый межсессионный период. При возникновении потребности принятия заведомо «непроход-

²¹ См.: Словарь исторический и социально-политический / под ред. В. В. Битнера. СПб., 1906. С. 14.

²² См.: Энциклопедический словарь / под ред. В. Я. Железнова [и др.]. 8-е стер. изд. М., 1900. Т. 1. С. 259.

²³ См.: Большая советская энциклопедия / под ред. С. И. Вавилова. Т. 1. С. 180–181.

²⁴ Цит. по: Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Дополнительный том 1. С. 26.

ного» в органе законодательной власти решения он может быть распущен.

Наличие декретов императора, имевших силу закона, наряду с другими выделенными нами нюансами, свидетельствует о том, что роль законодательной власти в Австро-Венгерской империи была не столь велика, как в классических дуалистических монархиях. Указанные факты позволяют несколько усомниться в реальности власти рейхсрата, сейма и делегаций. Есть основания выдвинуть предположение, что данные субъекты в ряде случаев обеспечивали лишь формальное утверждение решений императора.

Традиционно считается, что империя обладает сильной исполнительной властью, представленной, прежде всего, правительством, имеющим сложную структуру и общую компетенцию. В случае с Австро-Венгрией можно наблюдать некоторый отход от устоявшегося шаблона. В ней было сформировано всего 3 общих министерства: а) иностранных дел; б) военное и морское; в) финансов. Такое количество считалось вполне достаточным, ибо основные направления деятельности названных министерств в полной мере охватывали так называемые «общие дела» империи.

Отмеченная особенность была тесно связана с формой государственного устройства Австро-Венгрии, которая, как и форма его правления, имеет ряд нюансов. Рассматриваемое государство может быть отнесено к числу сложных. Австро-Венгрия состояла из двух формально независимых государств – Австрии и Венгрии. Каждое из них имело собственную конституцию, органы законодательной (рейхсрат в Австрии и сейм в Венгрии) и исполнительной власти (так, помимо «общих» министерств, на территории каждой части империи функционировали свои министерства).

После реформ 1867 г. между Австрией и Венгрией была установлена двоякого рода связь: политическая и финансовая. Первая, имевшая постоянный характер, проявлялась в наличии общего главы государства, общих министерств и делегаций. Вторая – обладала временным характером и должна была возобновляться каждые 10 лет посредством «законов о соглашениях» (*Ausgleichsgesetze*). С их помощью устанавливались: доля участия каждой части империи в общих расходах (например, в 1867 г. доля общих расходов для Австрии составляла 70 %; для Венгрии – 30 %); доля участия в расходах по общему государственному долгу; таможенный и торговый союз. Начиная с 1867 г. «законы о соглашениях» возобновлялись в 1878, 1887 и в 1907 гг.²⁵

Как справедливо отмечал Ф. Павленков, во всех отношениях, за исключением области внешних дел, армии и финансов, Австрия и Венгрия были совершенно независимы²⁶. После ознакомления с вышеизложенным материалом подобный вывод представляется вполне оправданным.

²⁵ См.: Энциклопедический словарь / под ред. В. Я. Железнова [и др.]. Т. 1. С. 257–258.

²⁶ См.: Павленков Ф. Энциклопедический словарь. 4-е изд. СПб., 1910. С. 22.

Однако современный ученый-правовед может с легкостью заметить, что некоторые принципы построения Австро-Венгерской империи во многом «перекликаются» с идеями, положенными в основу такой формы государственного устройства, как конфедерация. Действительно, сохранение самостоятельности Австрией и Венгрией, наличие общих органов управления в лице трех министерств позволяют нам сегодня проводить некоторые параллели. Вместе с тем нужно понимать, что декларируемые самостоятельность и независимость частей империи на деле служили фасадом, за которым были спрятаны истинные интересы правящей Габсбургской династии. Им удалось сформировать внешне притягательную модель государства, которая позволила ликвидировать опасность полного отделения Венгрии, найти компромисс с австрийской буржуазией посредством предоставления ей конституционных прав, договориться с крупными венгерскими землевладельцами, понизить уровень активности сепаратистских и революционных движений. Ряд созданных на основе демократических начал государственно-правовых институтов не смог стать помехой для принятия императором непопулярных, порой вредных для общества, решений. Вместе с тем сложившаяся модель Австро-Венгерской империи интересна ученому-правоведу уже тем, что она не вписывается в привычную схему монархий. Представляется, что есть все основания отнести ее к числу нетипичных.

Настоящая статья может расцениваться в качестве первого шага, связанного с изучением особенностей неоправданно забытой, игнорируемой большинством исследователей Австро-Венгерской империи. Ее наиболее важные и любопытные для специалистов черты должны стать объектом будущих специальных исследований.

Библиографический список

- Авербух Р. А.* Венгерская революция 1848 года и царская интервенция // *Борьба классов.* 1932. № 2/3. С. 74–78.
- Авербух Р. А.* Русская интервенция в венгерской революции 1848–1849 годов // *Историк-марксист.* 1932. № 3 (25). С. 87–117.
- Авербух Р. А.* Царская интервенция в борьбе с венгерской революцией 1848–1849 годов. М. : Соцэкгиз, 1935. 332 с.
- Австрийская революция 1848 года и Николай I // *Красный архив.* 1938. Т. 4/5 (89/90). С. 155–207.
- Бах М.* История австрийской революции 1848 года / под ред. В. Базарова, И. Степанова. М. : Госиздат, 1923. 576 с.
- Большая советская энциклопедия / под ред. С. И. Вавилова. М. : Большая советская энциклопедия, 1949. Т. 1. 718 с.
- Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. Дополнительный том 1. СПб. : Типография акционерного общества «Брокгауз – Ефрон», 1905. 488 с.
- Градовский А. Д.* Собр. соч. : в 9 т. // Государственное право важнейших европейских государств. СПб., 1902. Т. 5. 561 с.
- Ивановский В. В.* Русское государственное право. Казань, 1896. Ч. 1. 276 с.

- Коркунов Н. М.* Австрийское наследие : сб. статей. СПб., 1898. С. 302–303.
- Ландор Б. Л.* Венгерская революция 1848–1849 годов и царская интервенция // Исторические записки. 1940. № 9. С. 243–291;
- Малая советская энциклопедия / под ред. Н. Л. Мещерякова. М., 1932. Т. 1. 376 с.
- Павленков Ф.* Энциклопедический словарь. 4-е изд. СПб. : Тип. Ю. Н. Эрлих, 1910. 1559 с.
- Пименова Э.* Борьба за свободу Австрии и Венгрии (1848 г.). СПб., 1920. 64 с.
- Рубинштейн Е.* Распад Габсбургской монархии 1918 года // Историк-марксист. 1940. № 7. С. 14–34.
- Силин Н. Д.* Кредитная политика эмиссионного банка и устойчивая валюта (Австро-Венгерский банк). М., 1928. 289 с.
- Словарь исторический и социально-политический / под ред. В. В. Битнера. СПб. : Вестник знания, 1906. 625 с.
- Советская историческая энциклопедия / под ред. Е. М. Жукова. М. : Советская энциклопедия, 1961. Т. 1. 530 с.
- Тордай А.* Распад Австрии. Критический обзор иностранной литературы // Историк-марксист. 1927. № 6. С. 254–259.
- Трайнин И.* О провале опыта многонационального государства старой Австро-Венгрии // Революция и национальности. 1937. № 2 (84). С. 55–64.
- Энгельс Ф.* Начало конца Австрии // Соч. М., 1955. Т. 4. С. 471–478.
- Энциклопедический словарь / под ред. В. Я. Железнова [и др.]. 8-е стер. изд. М., 1900. Т. 1. 414 с.

References

- Averbukh R.A.* Hungarian Revolution of 1848 and tsarist intervention // Class struggle. 1932. № 2/3. P. 74–78.
- Averbukh R. A.* Russian intervention in the Hungarian revolution of 1848–1849 // Marxist historian. 1932. № 3 (25). P. 87–117.
- Averbukh R. A.* Tsarist intervention in the fight against the Hungarian Revolution of 1848–1849. M. : Sotsekgiz, 1935. 332 p.
- The Austrian Revolution of 1848 and Nicholas I // Red Archive. 1938. Т. 4/5 (89/90). P. 155–207.
- Bach M.* History of the Austrian Revolution of 1848/Edited by V. Bazarov, I. Stepanov. M. : Gosizdat, 1923. 576 p.
- Big Soviet Encyclopedia/Ed. S.I. Vavilova. T. I. M. : Great Soviet Encyclopedia, 1949. 718 p.
- Brockhaus F. A., Efron I. A.* Encyclopedic Dictionary. Additional volume I. St. Petersburg: Printing house of the Brockhaus-Efron Joint-Stock Company, 1905. 488 p.
- Gradovsky A. D.* Collected works in nine volumes // State law of the most important European states. St. Petersburg, 1902. Т. 5. 561 p.
- Ivanovsky V. V.* Russian state law. Ch.1. Kazan, 1896. 276 p.
- Korkunov N. M.* Austrian heritage. Collection of articles by N. M. Korkunov. St. Petersburg, 1898. P. 302–303.
- Landor B. L.* Hungarian revolution of 1848–1849 and tsarist intervention // Historical notes. 1940. № 9. P. 243–291.

- Small Soviet Encyclopedia/Ed. N.L. Meshcheryakova. M., 1932. Т. 1. 376 p.
Pavlenkov F. Encyclopedic dictionary. 4th ed. St. Petersburg: Type. Yu.N. Ehrlich, 1910. 1559 p.
Pimenova E. The struggle for the freedom of Austria and Hungary (1848). Petersburg, 1920. 64 p.
Rubinstein E. The collapse of the Habsburg monarchy of 1918 // Marxist historian. 1940. № 7. P. 14–34.
Silin N. D. Credit policy of the issuing bank and stable currency (Austro-Hungarian Bank). M., 1928. 289 p.
Dictionary of historical and socio-political/Ed. V.V. Bitner. St. Petersburg: Bulletin of Knowledge, 1906. 625 p.
Soviet Historical Encyclopedia/Ed. E.M. Zhukov. Т. 1. М. : Soviet Encyclopedia, 1961. 530 p.
Tordai A. Disintegration of Austria/Critical review of foreign literature // Marxist historian. 1927. № 6. P. 254–259.
Trainin I. On the failure of the experience of the multinational state of old Austria-Hungary // Revolution and nationality. 1937. № 2 (84). P. 55–64.
Engels F. Beginning of the end of Austria // Works. М., 1955. Т. 4. P. 471–478.
Encyclopedic Dictionary / Ed. V.Ya. Zheleznova [et al.]. 8th stereotype. ed. М., 1900. Т. 1. 414 p.

Для цитирования:

Парфенов А. В., Соборнов П. Е. О нетипичных формах правления : специфика и сущность государственно-правового устройства Австро-Венгерской империи 1867–1918 годов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 60–71. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3540>

Recommended citation:

Parfenov A. V., Sobornov P. E. To question about offtype forms of rule : specific and essence state-legal device of Austro-Hungarian empire is 1867–1918 years // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 60–71. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3540>

Нижегородская академия МВД России

Парфенов А. В., кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, доцент, полковник полиции

E-mail: Parfen-AV@mail.ru

Соборнов П. Е., кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, старший лейтенант полиции

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

Nizhny Novgorod Russian Interior Ministry Academy

Parfenov A. V., Candidate of Legal Sciences, Professor of the Theory and History of State and Law Department, Associate Professor, Colonel of Police

E-mail: Parfen-AV@mail.ru

Sobornov P. E., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department, Senior Police Lieutenant

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ (XVI–XVIII ВВ.)

А. Ю. Гусев, М. Р. Яхина

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 23 января 2021 г.

Аннотация: *подвергаются анализу основные источники законодательства, отражавшего вопросы социальной защиты в России в XVI–XVIII вв., высказаны отдельные предложения о заимствовании положительного опыта законодательного регулирования для современного российского законодателя, сделан вывод о том, что социальное обеспечение со стороны государства в России анализируемого периода сводилось преимущественно к борьбе с бедностью.*

Ключевые слова: *общественное призрение, благотворительность, борьба с бедностью, Соборное уложение 1649 г., Петр I, Екатерина II.*

Abstract: *the authors analyzed the main sources of legislation, reflecting the issues of social protection in Russia in XVI–XVIII centuries, made separate proposals to adopt positive experience of legal regulation in modern Russian legislator, concluded that social security from the state in Russia in the analyzed period was limited mainly to the fight against poverty.*

Key words: *public charity, charity, the fight against poverty, the Cathedral Code of 1649, Peter I, Catherine II.*

История чуть ли не на каждой странице говорит, что бедность неразлучна с человечеством, она сопровождала его на всех стадиях исторического развития¹.

Анализ исторических аспектов вопросов социальной защиты, защиты права в области социального обеспечения, в частности ее негативного опыта, обнажает ошибки в социальной политике государства, позволяет выявить особенности развития социальной защиты в России на разных этапах ее развития, спрогнозировать развитие и возможные проблемы законодательного регулирования в будущем.

Вопросы социальной защиты и социального обеспечения граждан решались Российским государством в разные эпохи по-разному, равно как и степень социальной защиты, инструменты такой защиты были различны.

Законодательное регулирование указанных вопросов на рассматриваемом этапе отличались бессистемностью, противоречивостью, фрагментарностью, продолжая оставаться таковым до настоящего времени.

Несмотря на то что официальное научное обоснование самостоятельности права социального обеспечения как отрасли в общей системе права

¹ См.: Преображенский В. О благотворительности. Красноярск, 1898. С. 1.

© Гусев А. Ю., Яхина М. Р., 2021

впервые прозвучали на состоявшемся в 1966 г. в Праге симпозиуме по социальному обеспечению, на котором присутствовали ученые из стран так называемого социалистического лагеря, в том числе и профессор В. С. Андреев², вопросы социального обеспечения (благотворительность, призрение) в разной степени были урегулированы правом, это касается и дореволюционного периода становления в России.

Первой кодификацией русских законов стало Соборное уложение 1649 г., которое обобщило и систематизировало значительное число законодательных актов, регулировавших различные сферы жизни русского общества, разобщенных и нередко противоречащих друг другу. Это важный правовой документ того времени, содержащий 25 глав и 967 статей.

Соборное уложение 1649 г. определенным образом упрощало систему российского законодательства, обеспечивало относительную стабильность законов. Одновременно Соборное уложение закрепило крепостное право в России, при котором крестьянин становился собственностью помещика, а последний отвечал за его обеспечение.

Принятию Уложения предшествовали такие социальные причины, как увеличение поборов и налогов (со стороны государства), цен на товары, голод. Непосредственным поводом для его принятия послужило вспыхнувшее восстание посадского люда в 1648 г., они обращались к царю с челобитными об улучшении своего материального положения, о защите от постоянных притеснений.

В Соборном уложении 1649 г. просматривались отдельные правовые отрасли, среди которых выделялось уголовное, гражданское, семейное право.

Из социальных вопросов, которые регулировались в Соборном уложении 1649 г., следует выделить введение государственного сбора за выкуп людей, попавших в плен. Размер такого денежного сбора варьировался в зависимости от сословной принадлежности. Так, за дворян и за детей боярских, московских стрельцов он был в два раза выше, чем за пашенных крестьян (ст. 1, глава 8 Соборного уложения 1649 г.).

Призрение в России можно разделить на общественное (направлено на поддержку всеми представителями общества), государственное (опека, забота о нуждающихся, оказываемая органами государства), призрение церковью.

Последний вид опеки в период правления царя Алексея Михайловича получило развитие в связи с учреждением Монастырского приказа (отвечал за строение богаделен, домов для бедных, вдов, престарелых и сирот), в 1670 г. учреждается особый Приказ строения богаделен³, а после 1677 г. богадельни находились ведении Приказа Большого Дворца⁴.

² См.: Право социального обеспечения : учеб. для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. М., 2016. С. 31.

³ См.: *Георгиевский П. И.* Призрение бедных и благотворительность. СПб., 1894. С. 15.

⁴ См.: *Галай Ю. Г., Черных К. В.* Нищенство и бродяжничество в дореволюционной России : законодательные и практические проблемы. Н. Новгород, 2012.

По Соборному уложению 1649 г. любое право могло быть защищено в суде, судебному процессу была посвящена отдельная X глава Соборного уложения⁵.

Так, согласно ст. 1 Соборного уложения: «Суд государя царя и великого князя Алексея Михайловича всея Руси, судити бояром и околничим и думным людем и дьяком, и всяким приказным людем, и судьям, и всякая росправа делати всем людем Московского государства, от большего и до меньшего чину, вправду. Также и приезжих иноземцов, и всяких прибылых людей, которые в Московском государстве будут, тем же судом судити и росправа делати по государеву указу вправду, а своим вымыслом в судных делах по дружбе и по недружбе ничего не прибавливати, ни убавливати, и ни в чем другу не дружити, а недругу не мьстити и никому ни в чем ни для чего не норовити, делати всякие государевы дела, не стыдятся лица сильных, и избавляли обидящаго от руки неправеднаго».

Необходимо отметить, что лишь представители высшего сословия могли обратиться в суд. Помещичьи крестьяне были лишены права представлять в суде по имущественным спорам, в связи с чем приходится констатировать полную социальную незащищенность отдельно взятых слоев населения.

В 1682 г. указом царя Федора Алексеевича, который предписывал «произвести строительство двух богаделен и осуществить разборку московских нищих», были установлены меры по борьбе с нищенством, которые были, с одной стороны, направлены на выявление действительно нуждающихся неимущих лиц (убогих, престарелых, больных) и оказание им помощи, а с другой – носили репрессивный характер: в отношении профессиональных нищих (притворные воры и всем здоровы, и работать могут) применялись исправительные работы. Созидательное начало по данному указу усматривалось в том, что данным документом предписывалось учить грамоте детей нищих⁶.

Несовершенство системы социальной защиты, выражавшееся в тот период в бессистемности ее функционирования, влияло на появление таких негативных явлений в политической жизни государства, как Соляной бунт в Москве (1646 г.), Медный бунт в Москве (1662 г.), мятеж под предводительством С. Разина (1670–1671 гг.), что требовало исправления государственного подхода к решению существующих социальных проблем.

Период правления царя и императора Петра I характеризуется глобальными реформами всей государственной системы, которые затронули

С. 22 ; *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. СПб., 1886. С. 234.

⁵ См.: Официальный сайт Российской государственной библиотеки. URL: <https://dlib.rsl.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

⁶ См.: *Ширяева С. В.* Генезис социальной помощи в России (с момента появления христианства до рубежа XVIII–XIX вв.). URL: <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

и социальную политику России. Можно констатировать, что при Петре I были заложены основы государственного общественного призрения.

За период правления Петра I вышло около 20 указов, направленных на искоренение нищенства в России⁷.

30 ноября 1691 г. вступил в силу Указ Петра I «О забираии нищих, притворяющихся увечными и наказании их». Такую категорию нищих, которая именовалась «ленивыми прошаками», было указано бить кнутами и батогами и направлять к месту их жительства. Если приведенные меры «действия не возымели», вновь возвращавшихся к нищенскому промыслу ссылали на каторжные работы. При Петре I здоровые нищие разделялись на мужчин и женщин, в отношении таких лиц проводилась политика принуждения к труду: здоровые мужчины направлялись в «Смирительные дома», а женщины – в прядильные дома, которые именовались «шпингаузами».

Указом Петра I от 31 января 1712 г. был установлен запрет на подачу милостыни. Император называл «вредными для государства» людей, которые подают милостыню. Тем, кто дает подаяние, полагался штраф в 5 руб., за повторный проступок – штраф удваивался⁸.

Борьба против нищенства проводилась не только путем применения репрессий к нищим, но и путем предоставления социальной (государственной) помощи различным категориям нищих: строились больницы, дома призрения, сиротские дома. Неспособные к труду помещались в госпитали, богадельни, дома призрения. Престарелым и инвалидам из казны выдавались «кормовые деньги» (разовая денежная помощь) для обеспечения жильем и пищей. Купцы и бояре должны были вкладывать «милостные» средства в богадельни и госпитали⁹.

В период правления Петра I, проводившего активную внешнюю военную политику, выделяется отдельная категория нуждающихся – лица, получившие увечья в период военных действий. В эту категорию вошли: военные инвалиды; воины, получившие травмы в военный период.

Государство особо заботилось об этой категории. В петровские времена старых солдат, не способных к строевой военной службе вследствие заболевания, ранения или увечья, а также из-за преклонного возраста, стали называть инвалидами, направляя их для «дослуживания» на штатские должности. Для увечных воинов, престарелых солдат, которые не могли сами себя содержать, Петр I организовывал строительство госпиталей. Призрение о таких воинах осуществляли также монастыри, куда те направлялись для проживания и питания. В изданном в 1712 г. Указе «Об учинении во всех губерниях гошпиталей» устанавливалось, что «...для самых увечных, таких, которые ничем работать не смогут, ни стеречь,

⁷ См.: Годунский Ю. Откуда есть пошла благотворительность на Руси // Наука и жизнь. 2019. 3 марта. С. 34.

⁸ См.: Павлова О. К. Политика общественного призрения и благотворительности в царствование Петра I. URL: <https://philosophy.spbu.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

⁹ См.: Там же.

также zelo престарелым учинить гошпитали...». В Москве было построено 90 подобных заведений, в которых содержалось около 4000 человек¹⁰.

Забота о нуждающихся в городах была возложена на губернские и городские магистраты, в деревнях такую заботу должны были осуществлять помещики, в свободных землях – старосты и сотские.

До правления Петра I благотворительность и призрение нищих были сосредоточены преимущественно в руках церкви. В период правления Петра I сфера общественного призрения стала делом государства.

Делом общественного призрения занимались вначале правления Петра I Патриарший и Монастырский приказы, с 1721 г. – Святейший синод, а в 1724 г. – Камер-контора, которая представляла собой финансовое ведомство¹¹.

Государственные контрольно-надзорные функции за указанными государственными учреждениями были закреплены в период правления Петра I за фискалами. Указом от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов»¹² были установлены полномочия фискалов, а также процессуальные средства их деятельности.

Таким образом, будущим императором впервые в России был создан орган, специально предназначенный для контроля и надзора за соблюдением законов. В основные обязанности фискалов входило: тайно следить за неправильным судопроизводством и осуществлять надзор за соблюдением законов. Фискал должен был обнаруживать нарушения закона. Деятельность фискалов была направлена также на борьбу с хищениями государственных денежных средств, в том числе выделяемых на работу созданных приказов, ведавших делом общественного призрения. Фискалы могли проводить проверки расходования денежных средств и о выявленных нарушениях докладывать представителям высшей власти. Становление фискалата проходило трудно и медленно. Этот институт сразу вызвал неприятие всей чиновничьей иерархии и держался он только благодаря поддержке царя. Впоследствии институт фискалов был преобразован в прокуратуру¹³.

12 января 1722 г. Петром I издан указ о реорганизации Сената, в котором были учреждены должности прокуроров в надворных судах. При Сенате учреждались должности генерал-прокурора и обер-прокурора, в каждой коллегии работали прокуроры, подчиненные генерал-прокурору.

Изначально прокурор уполномочивался быть «оком государевым», т. е. представителем высшей власти. Ему предписывалось следить за исполнением законов и указов.

¹⁰ См.: *Барينو́ва Г. В.* Должны служить пожизненным и тихим для раненых воинов пристанищем // Военно-исторический журнал. 2015. № 9. С. 55–61.

¹¹ См.: *Павлова О. К.* Указ. соч.

¹² URL: <https://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 24.07.2020).

¹³ См.: О должности фискалов : указ о должности // Официальный сайт «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина». URL: <https://prlib.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

27 апреля 1722 г. издан Указ «О должности генерал-прокурора», в котором определялись должностные обязанности и полномочия прокурора, в частности генерал-прокурор должен был осуществлять надзор за Сенатом. В указе закреплялось: «...дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. А ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили. А ежели не послушают, то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить. И немедленно доносить нам, если весьма нужное». Указ предписывал генерал-прокурору «смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали... Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме суда императора»¹⁴.

Главной функцией прокуроров был надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состоят. Надзор осуществлялся в форме напоминания о необходимости строго следовать регламентам и указам, а также в форме проверки исполнения принятых решений и опротестования незаконных решений.

Результатом деятельности фискалов и прокуроров при Петре I стало снижение фактов злоупотреблений со стороны чиновников, казнокрадства, коррупции.

Нарушенное право в период правления Петра I могло быть защищено путем обращения в судебные органы.

Императором была проведена судебная реформа, которая знаменовала собой издание двух указов Петра I:

– Устав 1715 г. «Краткое изображение процессов и тяжб» (которым допускалось и состязательное производство в гражданских делах, разрешалось ведение дела адвокатами);

– Указ 1723 г. «О форме суда», который наметил поворот к состязательной форме судебного процесса. В судах разрешалось судебное представительство при разборе любых гражданских дел на основании доверенности или поручительства. Приведенные указы императора не устанавливали каких-либо категорий гражданских дел, в частности возникавшие социальные споры (к примеру, о выплате пенсионного обеспечения увечному солдату), исходя из положений указов, могли быть разрешены судебными органами.

Таким образом, государством в период правления Петра I была проведена значительная работа в области социальной защиты (общественного призрения) граждан и противодействия нищенству в России: были заложены основы государственного общественного призрения, эта сфера перешла от церкви в ведение государства и попала под надзор государственных органов: вначале фискалов, затем – прокуроров; в связи с нарушенным правом можно было обратиться в судебные органы. Следует констатировать, что государство, по сути, полностью взяло на себя бремя обеспечения защиты социальных прав населения.

¹⁴ URL: <https://hist.msu.ru> (дата обращения: 23.07.2020).

Основы государственной системы общественного призрения, заложенные в период правления Петра I, получили законодательное закрепление в период правления Екатерины II.

Важным законодательным актом императрицы стал вышедший 7 ноября 1775 г. Указ «Учреждения для управления губерний Российской империи»¹⁵.

В соответствии с данным указом в 1775–1785 гг. была проведена кардинальная реформа административно-территориального деления Российской империи. Задачей губернской реформы 1775 г. было укрепление власти дворянства на местах с целью предотвращения крестьянских восстаний, целью реформы было приспособление нового административного аппарата к фискальным и полицейским делам¹⁶, что подчеркивает решение социальных вопросов императрицей Екатериной II прежде всего «жесткими», «полицейскими» мерами.

Данным указом была установлена двухуровневая система социальной помощи нуждающимся: приказы общественного призрения и местные органы попечительства сословного характера (дворянская опека, сиротский суд). Приказы общественного призрения были созданы в 40 из 55 губерний. По мнению Екатерины II, все отрасли государственного управления, кроме политических, должны заключаться в провинциях, где местные учреждения были основаны на сословном самоуправлении¹⁷.

В провинции были созданы приказы общественного призрения под предводительством губернатора с участием в их руководстве зажиточных горожан от разных сословий. Приказы должны были следить за функционированием народных школ, больниц, богаделен, сиротских домов, а также учреждений для душевнобольных, смиренных и работных домов, что свидетельствует о системном подходе при организации приказов «благотворительности»: в них были аккумулированы основные виды благотворительности того времени.

Надзорные полномочия за сложившейся государственной системой призрения были возложены на генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров. При Екатерине II объем полномочий генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров по сравнению с петровскими временами значительно увеличился.

Защитные механизмы контроля за управлением системной социальной защиты населения в Российском государстве, расходования выделяемых финансов, в том числе на нужды призрения, были возложены на прокуратуру. Прокуроры, осуществляя надзорные полномочия за приказами общественного призрения, могли как проверять, так и опротестовывать принятые их должностными лицами решения.

¹⁵ URL: <https://constitution.garant.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

¹⁶ См.: Губернская реформа 1775 г. // Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина. URL: <https://prlib.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

¹⁷ См.: *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. Ростов н/Д., 1995. С. 267.

В период правления Екатерины II граждане разных сословий, за исключением крепостных, могли защищать свои права путем обращения в суд¹⁸.

При Екатерине II в России была создана система судов, отделенная от исполнительной власти, был введен сословный принцип судостроительства: для дворян в каждом уезде создавался уездный суд, апелляционной инстанцией для уездных судов являлся верхний земский суд, состоявший из двух департаментов – по уголовным и гражданским делам; для горожан первой судебной инстанцией являлись городские магистраты, апелляционной инстанцией выступали губернские магистраты, государственные крестьяне могли обратиться в уездную нижнюю расправу. Апелляционной инстанцией для нижней расправы являлась верхняя расправа. Действовали совестные суды для дворян – по дворянским делам, горожан – по делам горожан, крестьян – по крестьянским делам. Такой суд носил характер примирительного и рассматривал гражданские иски.

Статья 395 главы 26 «Учреждение для управления губерний» от 7 ноября 1775 г. устанавливала компетенцию совестных судов: «Понеже личная безопасность каждого верноподданного весьма драгоценна есть человеколюбивому Монаршему сердцу; и для того, дабы подать руку помощи страждущим иногда более по несчастливому какому ни есть приключению, либо по стечению различных обстоятельств, отягчающих судьбу его выше мер им содеянного, заблагорассуждается учредить... в каждом наместничестве по одному суду под названием: совестный суд»¹⁹.

Совестные суды могли рассматривать споры по социальным вопросам, поскольку нормативного закрепления определенных категорий дел установлено не было. К примеру, требовать назначения содержания мог увечный солдат.

Указом императрицы 1775 г. «Учреждение для управления губерний Российской империи»²⁰ государство устанавливает закрепление принудительного труда и трудового принуждения для нищих. С даты издания указа создаются работные дома для празднующихся и занимающихся нищенским промыслом. Для «буйных ленивцев» и лиц «непотребного и невоздержанного жития», т. е. «профессиональных» нищих, законодательными актами учреждаются смирительные дома, содержание в которых представляло собой тюремный режим.

При Екатерине II в 1764 г. впервые в Москве, а в 1770 г. в Санкт-Петербурге были открыты воспитательные дома с госпиталем для рожениц, на территории империи начали строиться воспитательные дома для детей-сирот и зазорных (незаконнорожденных) младенцев. В воспитательных домах содержались дети, рожденные вне брака, подкидыши, дети, оставляемые в таких домах в связи с бедностью. В таких домах дети сна-

¹⁸ См.: *Исаев И. А.* История государства и права России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 298.

¹⁹ Российское законодательство X–XX веков. М., 1987. Т. 5. С. 274.

²⁰ Полн. собр. законов Российской империи. СПб., 1830. Собр. 1. Т. 20.

чала получали общее образование, а затем в возрасте 15 лет детей отдавали на обучение ремеслам.

Открывались сиротские дома – учебные заведения для детей малоимущих родителей из таких сословий, как купцы, чиновники, канцелярские служащие. Подобные дома принимали детей обою пола в возрасте с 7 до 11 лет. По окончании обучения в сиротских домах выпускников направляли на службу в государственные учреждения, фабрики, заводы, для обучения к ремесленникам, торговцам, работникам иных специальностей.

В Москве появились первые всесословные больницы для бедных: в 1764 г. – Павловская, а в 1776 г. – Екатерининская.

При Екатерине II военные инвалиды стали обеспечиваться пенсиями. Отдельным военным инвалидам было назначено денежное содержание: армейским полковникам – 120 рублей в год, нижним чинам – до 10 рублей. С 1764 г. за 35-летнюю службу военным ветеранам выплачивали половину ранее получаемого им жалованья²¹. Тем самым следует констатировать, что впервые в российском законодательстве были урегулированы вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих.

Если в петровские времена повинность содержания уволенных с военной службы солдат распространялась на все монастыри, то по Указу Екатерины II от 26 февраля 1764 г. «О секуляризации монастырских землевладений»²² увечные воины переводились из монастырей в особые инвалидные команды, созданные в военных гарнизонах более чем в 30 городах России. Кроме инвалидных команд, при внутренних гарнизонах создавались инвалидные роты, офицеры и солдаты из которых несли нестроевую службу в качестве часовых у складов, школ и других объектов. При Екатерине Великой получило дальнейшее развитие строительство инвалидных домов – военных богаделен для призрения раненых, больных и престарелых воинов.

7 февраля 1774 г. вступил в силу указ, который касался дальнейшей жизни отставных воинских чинов. В данном законодательном документе предписывалось воинам, которые ушли в отставку (или которые не способны больше к воинской службе), «определять пропитание» из ведомства главной Военной канцелярии²³. В 1780-х гг. стали создаваться специальные «Инвалидные дома» для отставных военнослужащих.

В 1764 г. было основано «Императорское воспитательное общество благородных девиц», позже – Смольный институт. Оно было создано с целью формирования образованного общества, распространения образо-

²¹ См.: *Гаврилина Н. А.* Реформы Екатерины II и их роль в организации общественного призрения // *Электронный научный журнал Курского гос. ун-та.* 2014. № 3. URL: <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

²² См.: *Смолович И. К.* Русское монашество : возникновение. Развитие. Сущность (988–1917). М., 1997. С. 283 ; Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 1. Т. 16, № 12060.

²³ См.: *Историческое обозрение мер правительства по устройству общественного призрения в России.* СПб., 1874. С. 22.

вания. В начале действия общества будущих воспитанниц отбирали из дворян, но спустя год после открытия Общества было открыто отделение для остальных сословий (не принимались в Общество лишь дети крепостных крестьян).

Приказы общественного попечения представляли собой «центральный» уровень общественной благотворительности, на местах делами милосердия занимались поместные органы попечения: суд для сирот, дворянская опека. В период правления Екатерины II на сельские и городские общины и приходы была возложена обязанность «прокармливать своих бедных, не допускать их до нищеты»²⁴.

В период правления императрицы получила развитие система благотворительности – меценатство, которое стало носить системный характер. На взносы меценатов строились благотворительные учреждения, содержание получали воспитательные, сиротские дома, больницы, иные объекты, оказывающие благотворительную помощь.

Как верно указывает известный дореволюционный экономист профессор Е. Д. Максимов, учрежденные Екатериной II приказы общественного призрения соединяли бюрократические и общественные начала. Проводились кредитные операции, которые давали возможность этим органам приобрести материальную независимость. Однако это требовало времени, а для нужд призрения его оставалось недостаточно. Екатерине II удалось создать систему призрения России и сделать ее необходимой принадлежностью государства и общества²⁵.

В период правления Павла I, в целом, государственная система общественного призрения, заложенная при Екатерине II, продолжала функционировать, получили развитие благотворительные и учебные учреждения.

Так, по Указу Павла I от 12 ноября 1796 г. его супруга Мария Федоровна стала «начальствовать над воспитательным обществом благородных девиц», несколько позже император назначил супругу «главной начальницей воспитательных детских домов Петербурга и Москвы» (указ от 2 мая 1797 г.). Позже в ведение канцелярии, Ведомства учреждений императрицы Марии, перейдут лечебницы, сумасшедшие дома, приюты и богадельни и иные благотворительные учреждения²⁶.

Заботясь об устройстве уже существующих, Мария Федоровна открывала и новые благотворительные и учебные заведения.

Система государственного общественного призрения, созданная Екатериной II, просуществовала с незначительными изменениями вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.

²⁴ Годунский Ю. Указ. соч. С. 54.

²⁵ См.: Максимов Е. Д. Приказы общественного призрения (в их прошлом и настоящем) // Трудовая помощь. 1901. № 9. С. 540.

²⁶ См.: Лозовская Е. Г., Харина Л. В. Благотворительная деятельность ведомства учреждений императрицы Марии Федоровны // Вестник ВолГУ. Серия 7. 2007. Вып. 6. С. 136–139.

19 февраля 1861 г. император Александр II подписал Манифест «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» и утвердил Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, которыми устанавливались порядок и условия освобождения крестьян и передачи им земельных наделов. На основании этих законодательных актов крестьяне, до сих пор не обладавшие таковыми, получали личную свободу и право распоряжения своим имуществом, приобретали гражданские права, среди которых были самостоятельное заключение договоров и ведение судебных дел²⁷.

В 1864 г. вступает в силу Положение о губернских и уездных земских учреждениях (далее – Положение 1864 г.)²⁸, которым система государственного общественного призрения заменяется земскими учреждениями. Положение 1864 г. распространялось на 33 губернии и вводило всеобщее выборное местное самоуправление в уездах и губерниях. Таким образом, с 1864 г. на законодательном уровне было закреплено право всех сословий общества, в том числе крестьян, представлять свои интересы в сфере местного самоуправления, где решалось значительное число социальных вопросов.

С этого времени сфера социального обеспечения (общественного призрения) находилась в ведении земств, которые подразделялись на Губернские земские учреждения, представлявшие собой Губернское земское собрание и Губернскую земскую управу, а также Уездные земские учреждения, в которые входило Уездное земское собрание и Уездная земская управа.

Положением о губернских и уездных земских учреждениях (п. 2 главы 1) закреплялись весьма широкие обязанности земств, в том числе заведывание имуществом, капиталами и денежными сборами земств, меры обеспечения народного продовольствия, заведывание земскими благотворительными и прочими мерами призрения, способы прекращения нищенства, участие в попечении о народном образовании и народном здравии. Земские учреждения могли устанавливать сборы на общественное призрение.

Анализ норм Положения 1864 г. свидетельствует о том, что полномочия земств являлись не конкретизированными, что на практике тормозило развитие общественного призрения: в связи с неясностями закона земские учреждения должны были обращаться к высшему правительству для разъяснений положений закона, что приводило к затягиванию во времени разрешения вопросов призрения, а также остается фактом, что земства редко добивались положительного разрешения своих ходатайств²⁹.

²⁷ Полн. собр. законов Российской империи. Т. 36. Отд. 1. СПб., 1863. № 36657; Крестьяне // Энциклопедический словарь / под ред. И. Е. Андреевского. СПб., 1895. Т. 16а.

²⁸ См.: Сайт Тихоокеанского гос. ун-та. URL: <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

²⁹ См.: *Гаврилина Н. А.* Роль земских учреждений в развитии общественного призрения во второй половине XIX века // Вестник Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2005. № 11. С. 50.

Несмотря на имевшиеся законодательные пробелы, земские учреждения развивали сферу общественного призрения, тратя значительные денежные средства: в течение 20 лет с начала их учреждения необязательные расходы земских учреждений возросли в 3,3 раза; расходы на народное образование возросли в 4,9 раза; на общественное призрение – более чем в 5,5 раз³⁰.

В случае несогласия с действиями земских учреждений в области общественного призрения их действия могли быть обжалованы в административном порядке, а также в суд.

Губернскому собранию принадлежало право рассмотрения жалоб, приносимых на действия земских управ, проведение документальных проверок, в том числе истребования личных объяснений от членов управ, проведения местных дознаний (ст. 114, 115 Положения 1864 г.). Отдельные жалобы на постановления Земских собраний рассматривались в Правительствующем сенате (ст. 118 Положения 1864 г.).

Надзорная деятельность прокуроров сводилась к надзору за должностными лицами судебного ведомства, не могли осуществлять надзор за министерствами и создаваемыми ими органами власти на местах.

В случае нарушения прав действиями земских учреждений заинтересованные лица могли обратиться в суд. Статья 119 Положения 1864 г. устанавливала, что «частные лица, общества и установления в случае нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений имеют право иска на общем основании»³¹.

В 1892 г. был издан Устав об общественном призрении (далее – Устав 1892 г.)³². Это был своего рода кодекс, включающий в себя законодательные акты второй и даже первой половины XVIII в.

Уставом 1892 г. устанавливалась следующая организация призрения: высшее заведование принадлежало Министерству внутренних дел. Губернские земские собрания наблюдали на местах за деятельностью приказов призрения, осуществляемой земскими и городскими учреждениями, сословными обществами и частными лицами, а также руководили ими для дальнейшего принятия мер в случае превышения выделенных расходов. Сохранялся сословный принцип призрения.

Произошло упрощение процедуры открытия благотворительных организаций, утверждался примерный устав для обществ, преследующих «общественноблаготворительные цели»: такие общества могли открываться с разрешения губернаторов либо градоначальников.

Устав определял источники доходов на дело общественного призрения и как эти доходы должны распределяться.

³⁰ См.: Там же. С. 58.

³¹ См.: Сайт Тихоокеанского гос. ун-та. URL: <https://pnu.edu.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

³² См.: Сайт государственной публичной исторической библиотеки. URL: <https://elib.shpl.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).

Основные виды благотворительной помощи бедным: снабжение одеждой, пищей, жильем, выдача денежных пособий, трудоустройство, оказание бесплатной медицинской помощи, помощь в воспитании сирот, определение в приюты, богадельни.

Общества, получив разрешения властей, могли открывать благотворительные заведения: общественные дома, приюты, дома трудолюбия, больницы, амбулатории и другие учреждения.

Проведенный анализ исследованного российского законодательства в дореволюционной России показывает, что социальная защита, социальное обеспечение со стороны государства сводилось к борьбе с бедностью (что имеет место и в настоящее время)³³. Глубинную причину бедности следует искать в экономическом неравенстве работодателей и нанимателей, помещиков и крестьян, правящих элит и низших слоев общества, что, как верно указывают исследователи, приводило к волевому неравенству, в котором главная роль отводилась воле господина хозяина на Руси; главным содержанием такой диктаторской воли являются репрессии, персональные экзекуции, тотальный контроль, стремление всех и вся взять под полицейский контроль. Она постоянно спекулирует, манипулирует слабостями работников и на этой основе доводит их до состояния полного подчинения и послушания³⁴, что на практике приводило к безынициативности зависимых лиц (кабальных людей, работных людей, крестьян и иных лиц с аналогичным положением в общества), в том числе в вопросах личного обеспечения, в котором такие лица рассчитывали на экономически сильную сторону (государство, помещика, господина), по воле которых преимущественно было социально обеспечить лишь прожиточный минимум зависимых лиц.

Реальные механизмы защиты права на социальное обеспечение для всех нуждающихся лиц в дореволюционной России отсутствовали, в том числе и возможности судебной защиты такого права, которые получили законодательное закрепление лишь 1903 г. в Законе от 2 июня 1903 г. «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев, а равно членов их семей на предприятиях фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности»³⁵.

³³ Бедность в России приобрела значительные масштабы: по сведениям «Новой газеты», на 2019 г. 13,1 % населения имеют доходы ниже прожиточного минимума, каждый четвертый ребенок живет в бедной семье, МРОТ и прожиточный минимум составляют всего лишь около 200 долларов, реальные доходы населения падают шестой год (Бедность как государственное преступление // Новая газета. 2019). URL: <https://novayagazeta.ru/> (дата обращения: 02.08.2020).

³⁴ См.: *Троценко О. С.* Вопросы ответственности при формировании частно-правовых начал в трудовых правоотношениях. URL: <https://cyberlenika.ru/> (дата обращения: 02.08.2020); *Мордачев В. Д.* Теория обмена труда : в 5 кн. Кн. 4 : Правовая форма обмена. Екатеринбург, 2009. С. 98.

³⁵ Полн. собр. законов. Т. 23, № 23060.

Библиографический список

Барينو́ва Г. В. Должны служить пожизненным и тихим для раненых воинов пристанищем // Военно-исторический журнал. 2015. № 9.

Бедность как государственное преступление // Новая газета. 2019. URL: <https://novayagazeta.ru/>

Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. СПб., 1886.

Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д : Феникс, 1995.

Гаврилина Н. А. Роль земских учреждений в развитии общественного призрения во второй половине XIX века // Вестник Саратовского гос. социально-экономического ун-та. 2005. № 11.

Галай Ю. Г., Черных К. В. Нищенство и бродяжничество в дореволюционной России : законодательные и практические проблемы. Н. Новгород : Нижегородская правовая академия, 2012.

Георгиевский П. И. Призрение бедных и благотворительность. СПб. : Типография Морского Министерства в Главном Адмиралтействе, 1894.

Годунский Ю. Откуда есть пошла благотворительность на Руси // Наука и жизнь. 2019. 3 марта.

Исаев И. А. История государства и права России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001.

Лозовская Е. Г., Харина Л. В. Благотворительная деятельность ведомства учреждений императрицы Марии Федоровны // Вестник ВолГУ. Серия 7. 2007. Вып. 6.

Максимов Е. Д. Приказы общественного призрения (в их прошлом и настоящем) // Трудовая помощь. 1901. № 9.

Мордачев В. Д. Теория обмена труда : в 5 кн. Кн. 4 : Правовая форма обмена. Екатеринбург : Ажур, 2009.

Павлова О. К. Политика общественного призрения и благотворительности в царствование Петра I. URL: <https://philosophy.spbu.ru/>

Преображенский В. О благотворительности. Красноярск : Типография Елисейского Губернского управления, 1898.

Смолович И. К. Русское монашество : возникновение. Развитие. Сущность (988–1917). М. : Церковно-научный центр «Православная энциклопедия», 1997.

Троценко О. С. Вопросы ответственности при формировании частнопроводных начал в трудовых правоотношениях. URL: <https://cyberlenika.ru/>

Ширяева С. В. Генезис социальной помощи в России (с момента появления христианства до рубежа XVIII–XIX вв.). URL: <https://cyberlenika.ru/>

References

Barinova G. V. Should Serve as a Lifelong and Quiet haven for wounded Soldiers // Military-historical journal. 2015. № 9.

Poverty as a State Crime // Novaya Gazeta, 2019. URL: <https://novayagazeta.ru/>

Vladimirsky-Budanov M. F. Review of the History of Russian Law. St. Petersburg, 1886.

Vladimirsky-Budanov M. F. Review of the History of Russian Law. Rostov-on-Don. Publishing house «Phoenix», 1995.

Gavrilina N. A. The Role of Zemstvo Institutions in the Development of Public Charity in the Second Half of the XIX Century // Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University. 2005. № 11.

Galay Yu. G., Chernykh K. V. Beggary and Vagrancy in Pre-revolutionary Russia: Legislative and Practical Problems. N. Novgorod: Nizhny Novgorod Law Academy, 2012.

Georgievsky P. I. Philanthropy for the Poor and Charity. St. Petersburg: Printing House of the Maritime Ministry in the Main Admiralty, 1894.

Godunsky Yu. Charity in Russia – where is it from // Nauka i Zhizn. March 3, 2019.

Isaev I. A. History of the State and Law of Russia: Textbook-2nd ed., Reprint. M.: Yurist, 2001.

Lozovskaya E. G., Kharinina L. V. Charitable Activity of the Department of Institutions of the Empress Maria Feodorovna // Bulletin of the Volga State University. Series 7. Issue 6. 2007.

Maksimov E. D. Orders of Public Charity (in their past and present) // Trudovaya Pomoshch. 1901. № 9.

Mordachev V. D. Theory of Labor Exchange in 5 Books. Book 4. The Legal Form of Exchange. Yekaterinburg: «Azbur», 2009.

Pavlova O. K. Politics of Public Charity and Philanthropy in the Reign of Peter I. URL: <https://philosophy.spbu.ru/>

Preobrazhensky V. About Charity. Krasnoyarsk: Printing House of the Elysian Provincial Administration, 1898.

Smolovich I. K. Russian Monasticism: the Emergence. Development. Essence (988–1917). Moscow: Church-scientific Center «Orthodox Encyclopedia», 1997.

Trotsenko O. S. Questions of Responsibility in the Formation of Private Law Principles in Labor Relations. URL: <https://cyberlenika.ru/>

Shiryayeva S. V. Genesis of Social Assistance in Russia (from the beginning of Christianity to the turn of the XVIII–XIX centuries). URL: <https://cyberlenika.ru/>

Для цитирования:

Гусев А. Ю., Яхина М. Р. Дореволюционный период развития социальной защиты в России (XVI–XVIII вв.) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 72–87. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3541>

Recommended citation:

Gusev A. Yu., Yakhina M. R. Pre-revolutionary period of development of social protection in Russia (XVI–XVIII centuries) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 72–87. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3541>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Гусев А. Ю., кандидат юридических наук, доцент Департамента теории права и межотраслевых юридических дисциплин факультета права, судья Ростовского районного суда Ярославской области

E-mail: agusev@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Gusev A. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory of Law and Intersectoral Legal Disciplines, Faculty of Law, Judge of the Rostov District Court of the Yaroslavl Region

E-mail: E-mail: agusev@hse.ru

Яхина М. Р., кандидат юридических наук, доцент Департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права

E-mail: MYakhina@hse.ru

Yakhina M. R., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Judicial System and Criminal Law, Faculty of Law

E-mail: MYakhina@hse.ru

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТИ В СССР В ПЕРИОД НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

О. Ю. Павловская

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 26 февраля 2021 г.

Аннотация: в 2021 г. исполняется 100 лет с начала введения в СССР новой экономической политики (нэп). Советское законодательство о занятости и защите населения от безработицы этого периода позволило накопить богатый опыт правового регулирования данной области общественных отношений. Но насколько востребован этот опыт сегодня? В данном вопросе на помощь приходит историко-правовой анализ, выстраивающий определенную (в том числе хронологическую) последовательность принятия и отмены политических решений в сфере регулирования занятости и установить преемственность отдельных норм, ставших отправной точкой в формировании современной системы законодательства о занятости населения.

Ключевые слова: новая экономическая политика, биржа труда, безработица, индустриализация, пятилетка, наём рабочей силы, общественные работы.

Abstract: 2021 marks the centenary of the introduction of the New Economic Policy (NEP) in the USSR. The Soviet legislation on employment and protection of the population from unemployment of this period allowed to accumulate a rich experience of legal regulation of this area of public relations. But how much is this experience in demand today? In this matter, the historical and legal analysis comes to the rescue, building a certain (including chronological) sequence of the adoption and abolition of political attitudes in the field of employment regulation and establishing the continuity of individual norms that have become the starting point in the formation of the modern system of legislation on employment.

Key words: new economic policy, labor exchange, unemployment, industrialization, five-year plan, hiring of labor, public works.

Кризис военного коммунизма обусловил переход к новой экономической политике. Переход к нэпу¹ принято ассоциировать со значительной экономической либерализацией. Новая экономическая политика привела к кардинальным переменам в правовой, политической и экономической политике РСФСР.

Прогрессивные в условиях того времени изменения произошли в том числе и в сфере трудовой занятости.

¹ Новая экономическая политика проводилась советской властью с 1921 по 1929 г. с целью вывести страну из экономического кризиса и придать толчок в развитии экономики и сельского хозяйства.

Огромное значение имело принятие нового КЗоТ, который отражал некоторую демократизацию общественной жизни и потребности нэпа.

Новый кодекс законов о труде был принят 4-й сессией ВЦИК девятого созыва 30 октября 1922 г.², который с изменениями формально действовал свыше 50 лет. Следует согласиться с доктринальными утверждениями о том, что «годы нэпа по своему внутреннему наполнению во многом схожи со становлением и развитием рыночных отношений в Российской Федерации 1990–2000-х гг.» и что «не случайно некоторые нормы данного кодекса перешли в современное трудовое законодательство»³.

Нельзя также отрицать тот факт, что по мере ужесточения внутренней политики и перехода на форсированное развитие страны значительная часть его норм перестала применяться, даже будучи формально не отмененными (по устоявшейся традиции советского законодателя, если не отменялось, то существенно корректировалось соответствующими распоряжениями или постановлениями).

Так, редакция КЗоТ 1922 г. изначально предполагала обязательное взаимодействие в процессе приема на работу работодателя и биржи труда, однако в 1925 г. это положение было отменено постановлением ЦИК и СНК СССР от 2 января 1925 г. «О порядке найма рабочей силы»⁴.

С принятием КЗоТ 1922 г. трудоустройство стало добровольным, а привлечение к труду допускалось лишь в исключительных случаях. Согласно ст. 11 в случае стихийных бедствий или недостатка рабочей силы в процессе выполнения важнейших государственных заданий все граждане РСФСР, кроме выделенных законодательно категорий, могли быть привлеченными к труду в порядке отработки трудовой повинности. Тем не менее законодательно также устанавливалась чрезвычайность указанной меры.

Важно подчеркнуть, что особенностью рассматриваемого периода является появление в составе занятого населения категорий «наемных работников» и «предпринимателей».

В отношении последних необходимо пояснить, что Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 7 июля 1921 г. «О кустарной и мелкой промышленности» было закреплено право любого гражданина свободно заниматься кустарным промыслом и по достижении 18 лет создавать одно мелкое промышленное предприятие (МПП)⁵.

Под категорию МПП попадали предприятия с персоналом до 20 наемных рабочих, «включая и работающих у себя на дому». Собственники

² О введении в действие Кодекса законов о труде Р.С.Ф.С.Р. : постановление ВЦИК от 9 ноября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

³ См.: Давидян Г. М. Секреты долголетия КЗоТ 1922 г. // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 20–23.

⁴ О порядке найма рабочей силы : постановление ЦИК и СНК СССР от 2 января 1925 г. // Собр. законодательства СССР. 1925. № 2. Ст. 15 ; Шашенко А. Н. Государственно-правовое регулирование занятости населения России в 1917–1925 гг. : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2013.

⁵ СУ РСФСР. 1921. № 53. Ст. 323.

МПП, где использовался наемный труд, регистрировали свои предприятия в местных Совнархозах. Регистрация имела заявительный характер. Кустари и ремесленники, равно как и владельцы МПП, были обязаны соблюдать трудовое законодательство. МПП, их имущество могли быть реквизированы или конфискованы по решению суда на основании особых постановлений СНК⁶.

Следует также упомянуть, что в тот период существовал хотя и не многочисленный, но частный сектор в сфере здравоохранения.

Частное здравоохранение было разрешено постановлением СНК РСФСР от 9 января 1922 г. «Об открытии частных лечебных заведений и аптек»⁷, а частная практика – декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. «О профессиональной работе и правах медицинских работников»⁸.

Вместе с тем негативным явлением на рынке труда 20-х гг. была безработица. Прямым образом сказались на количестве занятой рабочей силы такие факторы, как разрешение частной собственности и введение хозрасчета, основанного на коммерческой выгоде с точным учетом всех расходов и себестоимости продукции.

Переход на самокупаемость сопровождался массовыми сокращениями штатов, в результате чего значительное число людей осталось без работы. О темпах роста безработицы можно судить, исходя из следующих данных. Так, в начале 1922 г. было зарегистрировано 160 тыс. безработных; на 1 января 1923 г. их число составило 641 тыс., а к 1 января 1924 г. число безработных достигло 1 млн 240 тыс.⁹

В наибольшей степени, безработица коснулась таких социально-профессиональных групп, как рабочие.

Например, на 1 июля 1925 г. число безработных составило среди индустриальных рабочих 28,8 %; лиц интеллигентского труда – 23,3 %; чернорабочих – 36,1 %¹⁰.

По всей стране активно функционировала сеть бирж труда¹¹, ставших главными информационно-координирующими органами, осуществляющими трудоустройство¹². Особенность начального этапа работы бирж

⁶ Подробнее см.: Семенова Т. А. Правовое регулирование самостоятельной занятости. М., 2017. С. 60.

⁷ СУ РСФСР. 1922. № 6. Ст. 58.

⁸ Там же. 1930. № 4. Ст. 45.

⁹ См.: Гиммельфарб С. Ликвидация безработицы в СССР и проблема кадров // Проблемы экономики. 1931. № 4/5. С. 31.

¹⁰ См.: Никольский Н. Безработица и ее перспективы // Вопросы труда. 1925. № 10. С. 9.

¹¹ 27 января 1918 г. СНК было принято «Положение о биржах труда» // Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 424–426.

¹² В течение 1923–1925 гг. биржи труда были созданы во всех губернских городах и районах с большим скоплением безработных. К 1926 г. в стране насчитывалось 256 бирж труда, в городах, где было менее 500 безработных, создавались корреспондентские пункты, и их насчитывалось более 1000 (см.: Рогачевская Л. С. Ликвидация безработицы в СССР. М., 1973. С. 95–96).

труда состояла в том, что безработные, желающие получить работу, и работодатели, имеющие в распоряжении свободные рабочие места, обязывались регистрировать в этих учреждениях свои предложения и спрос на необходимых работников. Подбор работников, минуя биржи, запрещался. Был организован специальный штат агентов и инспекторов, которые обследовали предприятия и организации для установления фактов незаконного приема на работу. В то же время в случае беспричинного отказа принять работника, направляемого биржей, наниматель привлекался к ответственности¹³. Важным шагом в деле регулирования трудового рынка стало введение практики заключения трудовых договоров при устройстве на работу, устанавливавших конкретные условия найма, что стало новеллой в сравнении с политикой военного коммунизма¹⁴.

Постоянно продолжалось привлечение рабочей силы из сельской местности.

В связи с этим 24 января 1925 г. НКТ РСФСР и НКВД РСФСР приняли постановление «О возложении на волисполкомы и сельсоветы обязанностей по наблюдению за наймом в деревне массовой рабочей силы из числа местного крестьянского населения для работы вне места жительства»¹⁵.

На волисполкомы и сельсоветы возлагалась обязанность наблюдать за проведением набора рабочих и действиями вербовщиков, проверять их полномочия, пресекать нарушения правил вербовки и частное посредничество и вербовку.

10 марта 1926 г. НКТ РСФСР утвердил «Положение о корреспондентских пунктах по регулированию отхода на промыслы» и «Положение о трудовых корреспондентах в сельских местностях»¹⁶.

В соответствии с этими нормативными актами в сельских местностях создавались корреспондентские пункты и сеть трудовых корреспондентов для учета отходников, указания им мест работы для предупреждения массового наплыва безработных в города, для ведения совместно с биржами труда информационной работы о развертывании нового строительства, о наличии спроса на работников в различных губерниях и областях¹⁷.

Для повышения эффективности работы бирж труда уже в 1923–1924 гг. начало широко практиковаться проведение экспертизы для более точного определения и проверки профессиональных знаний и навыков, специализации рабочих и служащих, ищущих работу.

¹³ О порядке направления ищущих труда на работу на биржи труда : инструкция Наркомата труда от 13 августа 1923 г. № 27 // Вестник труда. 1923. № 8. С. 296.

¹⁴ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. М., 1922. № 70. С. 903.

¹⁵ Известия НКТ СССР. 1925. № 27. С. 2 ; № 28. С. 3.

¹⁶ Там же. 1926. № 14. С. 2–3.

¹⁷ См.: *Фосфанова Н. П.* Трудовое посредничество в России : проблема ликвидации безработицы в советский период // История государства и права. 2008. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В 1924 г. усиливается внимание к проведению практических испытаний. Постановление НКТ труда от 4 июля 1924 г. «О практическом испытании безработных»¹⁸ в целях осуществления правильного подбора по спросу предусматривало практическое испытание безработных в тех случаях, когда профессия и специальность не могли быть в достаточной степени подтверждены документальными данными. Гражданам, прошедшим практическое испытание, выдавалось на руки удостоверение о проделанной работе¹⁹.

Всероссийское совещание работников бирж труда, которое состоялось в Москве в октябре 1924 г., высказалось за необходимость перехода работы бирж труда на новые начала. Совещание констатировало, что действующая система снабжения промышленности рабочей силой, основанная на принципах обязательного найма через биржи труда, вступает в противоречие с тенденцией развития народного хозяйства и кампанией по повышению производительности труда. В резолюции совещания говорилось о целесообразности упразднения обязательности найма через биржи труда для всех категорий безработных²⁰.

Нарком труда РСФСР В. В. Шмидт в докладе на IV съезде профсоюзов СССР отмечал: «...если мы дальше будем работать теми методами, которыми работали до сих пор, т. е. устанавливая обязательность найма только через биржи труда и устанавливая внутри бирж такой порядок, что в первую очередь посылаются на работу те, кто стоит или кто ранее зарегистрировался на бирже труда, то, конечно, мы никогда не будем в состоянии правильно регулировать рынок труда и не получим... действительной картины безработицы»²¹.

В 1925 г. обязательность найма рабочей силы через органы НКТ была отменена. Все заключаемые с работодателями сделки по найму трудящихся подлежали лишь обязательной последующей регистрации в посреднических органах²².

В целях ускорения подготовки и обучения необходимой для промышленности квалифицированной рабочей силы постановлением ЦК ВКП (б) от 11 марта 1926 г. «О подготовке и обучении рабочей силы»²³ было предусмотрено проведение ряда мероприятий, в том числе подготовка квалифицированной рабочей силы с учетом потребностей конкретных пред-

¹⁸ Известия Народного комиссариата труда. 1924. № 25–26.

¹⁹ См.: *Мохов З.* Наш опыт в области подбора и подготовки рабочей силы // Вопросы труда. 1925. № 5/6. С. 22 ; *Стряпихина А. А.* Биржи труда и особенности трудоустройства в СССР в 1920-е гг. // Ученые записки Новгородского гос. ун-та имени Ярослава Мудрого. 2018. № 6(18). С. 2.

²⁰ См.: *Стряпихина А. А.* Указ. соч. С. 2 ; *Бахусов А.* Итоги совещания работников бирж труда // Вопросы труда. 1924. № 11. С. 27.

²¹ *Шмидт В.* Доклад на VI съезде профессиональных союзов СССР // Вопросы труда. 1924. № 11. С. 12.

²² См.: Хроника отдела рынка труда // Вопросы труда. 1925. № 1. С. 155.

²³ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 1. С. 512–514.

приятий; предусматривались различные формы обучения и, наряду с фабрично-заводскими краткосрочными курсами, бригадное и индивидуальное ученичество на производстве, переквалификация безработных и т. д.

Позднее в резолюции XV конференции ВКП(б) от 3 ноября 1926 г. «О хозяйственном положении страны и задачах партии» отмечалось, что «последние годы характеризуются бурным ростом количества занятых рабочих»²⁴. Наряду с этим конференция отмечала ухудшение качества работы в связи с вовлечением значительных кадров малоквалифицированных рабочих, нерациональным использованием рабочей силы, ослаблением трудовой дисциплины. На конференции были также озвучены меры, направленные на снижение роста числа безработных из-за прибывшего в города сельского населения: «...во-первых, такие мероприятия в самом сельском хозяйстве, которые увеличили бы его потребность в рабочей силе (помощь деревенской бедноте, усиление трудоемких культур, интенсификация сельского хозяйства, коллективизация его, переселение и т. п.) и, во-вторых, развитие индустрии, одновременно с этим должны были быть приняты немедленные меры по расширению общественных работ, упорядочению в помощи безработным, найма и увольнения рабочих и организации бирж труда»²⁵.

Однако сокращение государственного вмешательства в дело регулирования рынка труда ставило под сомнение осуществление намеченных планов промышленного развития. И вновь возникла острая необходимость усиления государственного контроля в области привлечения и распределения рабочих кадров.

В постановлении ЦИК и СНК СССР от 4 марта 1927 г. «О мерах по регулированию рынка труда»²⁶, в частности, указывалось, что «набор массовой и групповой рабочей силы должен производиться всеми государственными, общественными и частными учреждениями и предприятиями не иначе как на основании заблаговременно заключенных ими с Наркомтрудом СССР, Наркомтрудом союзных республик и их местными органами специальных соглашений»²⁷.

Постановлением СНК СССР от 11 апреля 1927 г. «О мероприятиях по регулированию вербовочных операций»²⁸ предусматривалось, что если набор рабочих производится непосредственно хозорганом, то должны быть определены районы, срок вербовки, количественный набор рабочих. Этот нормативный акт обязывал органы труда осуществлять планирование районов найма и вербовку рабочих по соглашению с хозорганом. Однако органы труда не располагали необходимым вербовочным

²⁴ Там же. С. 551.

²⁵ Там же. С. 552–553.

²⁶ СУ СССР. 1927. № 13. С. 132.

²⁷ См.: *Фофанова Н. П.* Указ. соч.

²⁸ Решение партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1967. Т. 2. С. 648–650.

аппаратом. Вся работа по вербовке проводилась вербовщиками хозорганов при плохом планировании районов. Отсутствие единых расценок на однородные работы приводило к межведомственной конкуренции и срывало наём рабочих²⁹.

Несмотря на усилия государства в деле обеспечения занятости в 1926–1928 гг. возможность трудоустройства безработных была всё еще ограничена, так как новое промышленное строительство в эти годы было небольшим. Число фабрично-заводских предприятий увеличилось всего на 384 (с 8516 в 1926 г. до 8900 в 1928 г.)³⁰. Проблема решалась путем предоставления соответствующих мер социальной поддержки безработным: организации общественных работ³¹, выплаты пособия по безработице³², оказании иной помощи³³.

Говоря об общественных работах, следует упомянуть, что подход к их организации и финансированию в разные годы нэпа был неоднозначным.

В 1921–1923 гг. организация общественных работ происходила стихийно, что объяснялось недостатком денежных средств, поскольку их организация осуществлялась и финансировалась хозяйственными органами, которые проводили эти работы.

Как отмечено в литературе, в этот период общественные работы проводились в Симферопольском, Севастопольском, Донском, Феодосийском, Ялтинском, Евпаторийском, Керченском округах.

Такая мера поддержки безработных активно применялась в Ленинграде, Москве, Минске, а также в Витебской, Самарской, Тверской, Полтавской, Одесской, Николаевской губерниях³⁴.

В общей сложности в 1922–1923 гг. на организацию общественных работ было отпущено 1 млн 200 тыс. рублей золотом³⁵.

²⁹ См.: *Фофанова Н. П.* Указ. соч.

³⁰ Статистика труда. 1928. № 7. С. 1.

³¹ О порядке организации и проведения общественных работ : инструкция НКТ РСФСР от 2 марта 1927 г. // Известия НКТ СССР. 1927. № 21.

³² Пособие для безработных квалифицированных рабочих и работников умственного труда (имевших среднее и высшее образование) было установлено на VII съезде профсоюзов (1927 г.) в размере 33 % от средней заработной платы в данной местности; для полуквалифицированных рабочих – 25 %; неквалифицированных – 20 %. Квалифицированным рабочим пособие выдавалось в течение 9 месяцев, остальным категориям безработных – в течение 7 месяцев. Особо нуждавшиеся безработные получали бесплатные обеды. В 1922 г. в некоторых местах безработным выдавался месячный паек. В 1926–1930 гг. пособие по безработице получили 2473 тыс. человек (подробно см.: *Сычева А. С.* Как была ликвидирована безработица в СССР // Вопросы истории. 1967. № 2. С. 3 ; Труд в СССР. М., 1930. С. 71).

³³ Об обеспечении безработных : декрет СНК от 3 октября 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 68. Ст. 536 ; О предприятиях и коллективах, организуемых комитетами бирж труда для оказания трудовой помощи безработным : постановление ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 23 марта 1923 г. // Там же. 1923. № 11. Ст. 56.

³⁴ См.: *Исаев А.* Безработица в СССР и борьба с ней за период 1917–1924 гг. М., 1924. С. 60.

³⁵ См.: Там же. С. 63.

В последующие годы усилилось государственное финансирование общественных работ, которое уже составляло ежегодно 12–15 млн рублей³⁶.

Основные виды общественных работ предусматривали очистку и ремонт улиц, устройство парков и т. д. В 1928–1929 гг. хозяйственные планы ряда отраслей промышленности предусматривали очистку территорий заводов, сортировку металлолома с тем, чтобы занять подобной работой часть безработных³⁷.

На общественных работах безработный зарабатывал в среднем за один день, например в Москве, 1 руб. 50 коп., в Ленинграде – 1 руб. 25 коп.³⁸

К 1928 г. появилась возможность перейти к твердому перспективному планированию распределения рабочей силы.

Удельный вес социалистического сектора к 1928 г. составлял в валовой продукции промышленности 82,4 %; в розничном товарообороте торговых предприятий – 76,4 %; в фабрично-заводской промышленности в 1925–1926 гг. – 2678 тыс. рабочих, в 1926–1927 гг. – 2838 тыс., в 1927–1928 гг. – 3033 тыс. и в 1928–1929 гг. – 3266 тыс. Таким образом, в 1926–1928 гг. происходил постоянный рост числа рабочих. По предварительным подсчетам госплана, число безработных должно было снизиться за пятилетие (1927–1928 – 1932–1933 гг.) с 1,1 млн человек до 800 тыс. Оптимальный вариант плана сводил этот остаток примерно до 400 тыс. человек. Но такое планирование не могло быть всеобъемлющим, так как удельный вес социалистического сектора в сельском хозяйстве был еще невелик³⁹.

В последние годы нэпа усилилась атака государства на частную и индивидуально-трудовую инициативу. Уже к 1928 г. число частных промышленных предприятий сократилось почти вдвое. В основном это касалось частных пекарен, разного рода мастерских, кондитерских и т. п. В это же время число частных магазинов и лавок сократилось на 40 % и продолжало сокращаться. Удельный вес торговли в совокупном торговом-посредническом обороте СССР в 1928–1929 гг. упал вдвое⁴⁰.

В свою очередь, резолюция по развитию нового «индустриального» типа здравоохранения не оставила места частной практике. Частный медицинский сектор, по официальной статистике того времени⁴¹, постепенно ликвидировался, переходя в «тень», сохраняя легальные позиции лишь в сфере зубопротезирования⁴².

³⁶ Народное хозяйство СССР. Статистический сборник. 1956. С. 31.

³⁷ См.: Сычева А. С. Указ. соч. С. 30.

³⁸ См.: Гиндин Я. И. Регулирование рынка труда и борьба с безработицей // Вопросы труда. 1928. С. 132.

³⁹ См.: Там же С. 32.

⁴⁰ См.: Демчик Е. В. Частный капитал в городах Сибири в 20-е годы : от возрождения к ликвидации. Барнаул, 1998. С. 180–181.

⁴¹ Статистический обзор состояния здравоохранения и заболеваемость заразными болезнями в РСФСР в 1927 г. М. ; Л., 1931.

⁴² См.: Семенова Т. А. Указ. соч. С. 72.

К концу периода нэпа в плановое и организованное русло вводилось все перемещение трудовых резервов из деревни в промышленность. С победой социалистического сектора как в промышленности, так и в сельском хозяйстве планомерное распределение рабочей силы стало основной формой трудоустройства рабочих и служащих. Биржи труда были реорганизованы в управления кадров, на которые возлагалось плановое распределение рабочих, а также планирование и контроль за подготовкой рабочих кадров.

Таким образом, переход к нэпу (при обозначении государством временных компромиссов – пределов допущения частной экономической инициативы, которые четко регламентировало действующее в то время законодательство) стал важнейшим стимулом в развитии сферы обслуживания, торговли, общественного питания и т. д.

Позитивные начала, заложенные в принятом в 1922 г. КЗоТ и иных актах, регулирующих сферу занятости, отвечали кардинальным переменам в правовой, политической и экономической политике советской России и, несомненно, оказали влияние на законодательство Российской Федерации в период развития рыночных отношений 1990–2000-х гг.

Так, поворотным в деле регулирования трудового рынка стало введение практики заключения трудовых договоров при устройстве на работу, устанавливавших конкретные условия найма. Обязательной мерой явилось требование для владельцев малых производственных предприятий соблюдать нормы трудового законодательства под угрозой конфискации собственности по решению суда на основании особых постановлений СНК.

В целях осуществления правильного подбора работников предусматривалось практическое испытание безработных в тех случаях, когда профессия и специальность не могли быть в достаточной степени подтверждены документальными данными. Гражданам, прошедшим практическое испытание, выдавалось на руки удостоверение о проделанной работе. И здесь, как представляется, явно прослеживается преемственность разработки и продвижения современной концепции оценивания квалификаций работников, закрепленной в ныне действующем российском законодательстве.

Сейчас под независимую оценку квалификации подпадают работники или лица, претендующие на осуществление определенной деятельности (соискатели).

Независимая оценка квалификации проходит в форме профессионального экзамена, который можно сдать в специальных центрах оценки квалификации (ч. 1 ст. 4 Закона № 238-ФЗ⁴³), пройдя при этом довольно сложную процедуру и не во всех случаях безвозмездно. Принимая во внимание позитивный исторический опыт, представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить создание в территориальных

⁴³ О независимой оценке квалификации : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ // Рос. газета. 2016. 6 июня.

органах службы занятости подразделений в составе соответствующих специалистов, в компетенцию которых входило бы проведение оценки квалификации граждан, претендующих на вакантную должность по направлению территориальных отделений службы занятости в случаях:

1) если квалификация лиц, обратившихся в службу занятости в целях поиска подходящей работы и претендующих на свободную вакансию по соответствующей должности (специальности), не в достаточной степени подтверждена документальными данными;

2) по инициативе потенциального работодателя или соискателя, при наличии у последнего документального подтверждения имеющейся у него квалификации, однако не в полной мере соответствующей требованиям профессионального стандарта.

Полагаем, что включение указанных положений в действующее законодательство (ч. 1 ст. 4 Закона № 238-ФЗ, ст. 195 ТК РФ) позволит:

- оптимизировать работу отделений службы занятости;
- избежать необоснованных отказов гражданам в трудоустройстве со стороны потенциальных работодателей;
- сделать эту услугу безвозмездной для соискателей.

Для периода нэпа характерна неоднократная корректировка политических решений в сфере регулирования рынка труда: от обязательного трудоустройства через биржевую сеть до отмены и последующего возобновления указанной процедуры. Это было обусловлено объективной необходимостью в силу ряда причин, вызванных потребностью обеспечения справедливости при трудоустройстве, ростом безработицы, переизбыточности работой бирж труда, а также отсутствием на начальном этапе отлаженного механизма подбора работников высокой квалификации. Несмотря на отдельные недостатки, оперативность в принятии решений и приобретенный в непростых условиях опыт по привлечению рабочей силы позволил государству создать и подготовить необходимые трудовые ресурсы для последующего этапа – проведения индустриализации страны.

Этому способствовала также практика обучения (переквалификации) безработных по недостающим специальностям для своевременного обеспечения новых строительных и хозяйственных объектов рабочими кадрами. Такой опыт, по нашему мнению, представляет особую ценность в плане преемственности и использования в современных условиях в рамках региональных программ содействия занятости. Особенно важна практика подготовка квалифицированной рабочей силы с учетом потребностей конкретных предприятий и организаций.

Опыт организации и финансирования общественных работ как мера содействия занятости, равно как и практика выплаты пособия по безработице как вид материальной поддержки безработных граждан, не потеряли актуальности, найдя отражение в нормах ныне действующего законодательства.

Библиографический список

- Бахутов А.* Итоги совещания работников бирж труда // Вопросы труда. 1924. № 11. С. 26–30.
- Гиммельфарб С.* Ликвидация безработицы в СССР и проблема кадров // Проблемы экономики. 1931. № 4/5. С. 23–56.
- Гиндин Я. И.* Регулирование рынка труда и борьба с безработицей // Вопросы труда. 1928.
- Давидян Г. М.* Секреты долголетия КЗоТ 1922 г. // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 20–23.
- Демчик Е. В.* Частный капитал в городах Сибири в 20-е годы : от возрождения к ликвидации. Барнаул, 1998. 239 с.
- Исаев А.* Безработица в СССР и борьба с ней за период 1917–1924 гг. М., 1924. 79 с.
- Мохов З.* Наш опыт в области подбора и подготовки рабочей силы // Вопросы труда. 1925. № 5/6. С. 21–30.
- Никольский Н.* Безработица и ее перспективы // Вопросы труда. 1925. № 10.
- Рогачевская Л. С.* Ликвидация безработицы в СССР. М. : Наука, 1973. 382 с.
- Семенова Т. А.* Правовое регулирование самостоятельной занятости. М. : Политическая энциклопедия. 2017. 263 с.
- Стряпихина А. А.* Биржи труда и особенности трудоустройства в СССР в 1920-е гг. // Ученые записки Новгородского гос. ун-та имени Ярослава Мудрого. 2018. № 6 (18). С. 1–5.
- Стряпихина А. А.* Государственная политика СССР в области занятости (20-е годы XX века) // Труд и социальные отношения. 2011. № 3. С. 91–95.
- Сычева А. С.* Как была ликвидирована безработица в СССР // Вопросы истории. 1967. № 2. С. 27–36.
- Фофанова Н. П.* Трудовое посредничество в России : проблема ликвидации безработицы в советский период // История государства и права. 2008. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- Шащенко А. Н.* Государственно-правовое регулирование занятости населения России в 1917–1925 гг. : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2013. 25 с.

References

- Bakhtov A.* Results of the meeting of employees of labor exchanges // Labor issues. 1924. № 11. P. 26–30.
- Himmelfarb S.* Liquidation of unemployment in the USSR and the problem of personnel // Economic problems. 1931. № 4/5. P. 23–56.
- Gindin Ya. I.* Labor market regulation and the fight against unemployment // Labor issues. 1928.
- Davidyan G. M.* Secrets of longevity of the Labor Code of 1922 // Labor law in Russia and abroad. 2017. № 2. P. 20–23.
- Demchik E. V.* Private capital in the cities of Siberia in the 20s: from Revival to Liquidation. Barnaul, 1998. 239 p.
- Isaev A.* Unemployment in the USSR and the fight against it for the period 1917–1924. M. : Questions of labor, 1924. 79 p.

Mokhov Z. Our experience in the field of recruitment and training of the labor force // *Labor issues*. 1925. № 5/6. P. 21–30.

Nikolsky N. Unemployment and its prospects // *Labor issues*. 1925. № 10.

Rogachevskaya L. S. Elimination of unemployment in the USSR. M. : Nauka, 1973. 382 p.

Semenova T. A. Legal regulation of self-employment. M. : Political Encyclopedia, 2017. 263 p.

Stryapikhina A. A. Labor exchanges and features of employment in the USSR in the 1920s. // *Scientific Notes of the Yaroslav the Wise Novgorod State University*. 2018. № 6 (18). P. 1–5.

Stryapikhina A. A. State policy of the USSR in the field of employment (20-e years of the XX century) // *Labor and social relations*. 2011. № 3. P. 91–95.

Sycheva A. S. Kak was liquidated unemployment in the USSR // *History questions*. 1967. № 2. P. 27–36.

Fofanova N. P. Labor mediation in Russia: the problem of eliminating unemployment in the Soviet period // *History of state and law*. 2008. № 14.

Shashchenko A. N. State-legal regulation of employment of the population of Russia in 1917–1925: historical and legal research: abstract of the dissertation of the candidate of Legal Sciences. Kursk, 2013. 25 p.

Для цитирования:

Павловская О. Ю. Правовые механизмы регулирования трудовой занятости в СССР в период новой экономической политики // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 88–99. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3542>

Recommended citation:

Pavlovskay O. Yu. Legal mechanisms for regulating labor employment in the USSR during the period of the new economic policy // *Proceedings of Voronezh State University*. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 88–99. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3542>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Павловская О. Ю., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: olga_pavlovskay@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Pavlovskay O. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: olga_pavlovskay@hse.ru

ТЕОРИЯ СУВЕРЕНИТЕТА ЖАНА БОДЕНА
КАК ПОЛИТИКО-ФИЛОСОФСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Е. В. Силина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 24 мая 2021 г.

Аннотация: рассматривается теория суверенитета Жана Бодена, послужившая политико-философским обоснованием концепции национальных государств. В своих работах «Шесть книг о государстве», «Метод легкого познания истории» Боден сформулировал и подробно разработал понятие «суверенитет». Им были определены основные признаки и характеристики данного понятия, Боден подчеркивал также важность наличия «суверенной власти» в государстве, которая является залогом успешного и процветающего государства. Определяя власть правителя государства как абсолютную и полную, Боден выше этой власти ставит только Божественные законы и законы природы, которым должны подчиняться все государи в мире. Автором делается вывод о соотношении теории суверенитета Жана Бодена с идеологией национальных государств, предполагающей наличие независимой и самостоятельной государственной власти как во внешней, так и во внутренней политике, за что собственно и выступает Боден в своей теории суверенитета.

Ключевые слова: суверенитет, Жан Боден, национальное государство, абсолютная власть, признаки суверенитета.

Abstract: this article examines the theory of sovereignty of Jean Bodin, which served as a political and philosophical justification for the concept of nation states. In his works «The Six Books of the Republic», «Method for the Easy Comprehension of History», Bodin formulated and developed in detail the concept of «sovereignty». He identified the main features and characteristics of this concept; Bodin also emphasized the importance of having «sovereign power» in the state, which is the key to a successful and prosperous state. Defining the power of the ruler of the state as absolute and complete, Bodin puts above this power only the Divine laws and laws of nature, to which all the sovereigns in the world must obey. The author draws a conclusion about the correlation between Jean Bodin's theory of sovereignty and the ideology of nation-states, which presupposes the existence of independent and independent state power, both in foreign and domestic policy, for which Bodin actually stands in his theory of sovereignty.

Key words: sovereignty, Jean Bodin, nation state, absolute power, characteristics of sovereignty.

Становлению национальных государств, которое активно началось после окончания Тридцатилетней войны (1618–1648) и заключения Вестфальского мира (1648), предшествовало возникновение и развитие самой идеи, понятия, сущности и признаков национальных государств. Одним из идеологов данной концепции, бесспорно, является Жан Боден (1530–

1596), который в своих работах, таких как «Шесть книг о государстве» (1576), «Метод легкого познания истории» (1566), формулирует понятие «суверенитет», его основные характеристики, придает огромное значение наличию «суверенной власти» в государстве.

Несмотря на то что данный вопрос рассматривался его предшественниками, Ж. Боден утверждает, что никто из политических философов не дал точного определения суверенитета. Сам же Боден определяет суверенитет как «верховную власть», обращаясь, однако, к терминологии своих предшественников. Он употребляет следующее понятие: *summum imperium* (лат. высшее командование, власть). *Summum imperium* – термин, использовавшийся в римском праве. В Риме власть магистратов делилась на *imperium* (высшая) и *potestas* (общая), а диктатор обладал *summum imperium* (высшая власть), которая помимо прочего включала право приговаривать к смертной казни, и в дальнейшем это решение нельзя было обжаловать¹.

По мнению французского философа, историка Пьера Менара, теория суверенитета Ж. Бодена полностью происходит из римского права. Как довод к данному аргументу Менар указывает на то, что Ж. Боден использует латинский принцип *imperium*, на котором и построена его теория о свободной воле государя². Стоит отметить, что не все ученые разделяют убеждение П. Менара о приверженности Ж. Бодена римскому праву. М. Глимор, Р. Мунье считают, что хотя Ж. Боден и использует термин «*imperium*», тем не менее, перечисляя характеристики суверенитета, он не приводит в качестве источников такие «памятники римского права», как Законы XII таблиц, Дигесты Юстиниана, поэтому об абсолютной приверженности его к римскому праву говорить нельзя³.

По мнению Ж. Бодена, государство берет свое начало от семьи, небольшой первоначальной ячейки общества, которая постепенно, со временем размножается и распространяется все больше, образуя в конечном счете государство. Идею происхождения государства от семьи нельзя назвать абсолютно новой. В патриархальной теории происхождения государства именно семья выступает в качестве основы для дальнейшего появления государства. Этой теории в свое время придерживались Аристотель, Конфуций Михайловский и др.⁴

Второй вариант: становление государства осуществляется посредством обирания изначально разрозненного народа, возможно также образование государства из колонии. Это то, что пишет Ж. Боден об учреждении государства, а само государство он определяет как осуществление

¹ См.: Баязитова Г. И., Митюрёва Д. С. В преддверии рождения государства : язык, право и философия в политической теории Жана Бодена. Тюмень, 2012.

² См.: Menard P. L'essor de la philosophie politique au XVI siècle. P., 1977. P. 492. URL: <https://archive.org/details/lessordelaphilos0000mens/> (дата обращения: 20.02.2021).

³ См.: Beaulac S. The Social Power of Bodin's "Sovereignty" and International Law // Melbourne Journal of International Law. 2017. Vol. 5. P. 48–54.

⁴ Политология : хрестоматия / сост. М. А. Василюк, М. С. Вершинин. М., 2000.

суверенной властью справедливого управления многими семьями и тем, что находится в их общем владении. Ж. Боден пишет не просто об управлении кем-то государством, например монархом или даже предположим – парламентом; он акцентирует внимание на том, что государство управляется непосредственно суверенной властью, следовательно, властью независимой, неограниченной. Наличие данной суверенной власти является для Ж. Бодена определяющим признаком государства. Однако стоит обратить внимание и на то, что управление государством, по мнению Ж. Бодена, должно осуществляться на основе справедливости. Именно справедливое управление государством он называет главной целью, все это должно быть направлено на достижение высшего блага отдельного человека, что идентично высшему благу государства. Все государства учреждаются либо по принуждению сильнейших, либо на основе соглашения одних людей добровольно передать в распоряжение других людей свою свободу. По мнению Ж. Бодена, единственно, что может стоять над суверенной властью, чему должен подчиняться любой правитель – это законы Бога и природы. Божественные законы должны соблюдаться и чтить правители во всем мире, они не должны идти против божественных установлений, которые по определению выше их земного суверенитета. Но во всем остальном суверенитет не может иметь никаких ограничений. Если суверенитет государя основывается на каких-то условиях или обязательствах, тогда он попросту таковым считаться не может. Подчинение законам Бога и природы не наносит никакого ущерба суверенитету государя, это, наоборот, является его обязанностью, в то время как подчинение повелениям других людей наносит существенный урон суверенитету, что является недопустимым. По мнению Ж. Бодена, не стоит удивляться тому, что добродетельных государей мало, поскольку таких людей вообще мало, и из их числа правители избираются крайне редко. Факт существования в мире хороших государей Ж. Боден называет как «великое диво» или «чудо». В своей работе «Шесть книг о государстве» он говорит также о необходимости наличия частной собственности у граждан государства и критикует Платона и его идею общей собственности⁵.

В десятой главе первой книги о государстве Ж. Боден перечисляет пять основных признаков суверенитета, которые он называет «истинными отличиями суверенитета»:

1. Назначение магистратов и определение их обязанностей и полномочий.
2. Принятие, отмена и обнародование законов.
3. Объявление войны и заключение мира.
4. Высшая судебная инстанция как для магистратов, так и для граждан.
5. Право помилования.

Он подробно поясняет значение и сущность каждого признака.

⁵ См.: *Bodin J.* Les six livres de la Republique. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/121448/btv1b86268103/> (дата обращения: 16.02.2021).

Рассматривая первый признак, приведем один интересный пример. В своей книге «Метод легкого познания истории» Ж. Боден рассуждает на тему, должны ли иметь магистраты так называемое *gladii potestas* (право меча) или же это является исключительной прерогативой государя. Право меча, по Бодену, – это право на жизнь и смерть своих подданных в случае необходимости. В качестве примера он приводит спор юрисконсульта Ацо и Лотаря. Ацо выступает за возможность магистратов обладать правом меча, а Лотарь против. В данном случае Ж. Боден полностью поддерживает Лотаря, хотя и отмечает, что все-таки большинство ученых-правоведов будут согласны с мнением Ацо⁶. Данный пример можно отнести не только к первому признаку, но и к четвертому, где говорится о том, что именно государь является высшей судебной инстанцией как для самих магистратов, так и для граждан, т. е. именно правитель будет решать окончательную судьбу своих подданных, а не магистрат. Магистраты подчиняются государю, который возглавляет данную иерархическую цепочку.

Второй признак касается принятия и отмены законов, и этим правом снова обладает только лишь суверенный правитель, здесь можно видеть явное проявление «абсолютной власти», сторонником которой выступал Ж. Боден. Законы в государстве не принимаются с согласия Сената или какого-либо другого государственного органа, принятие законов осуществляется правителем единолично и по своему усмотрению. Конечно, с современным порядком принятия законов идея, предложенная Ж. Боденом, ничего общего не имеет.

Третий признак – объявление войны и заключение мира – связан с военной безопасностью страны и защитой ее от внешних врагов. Признак, по мнению Ж. Бодена, важный, так как принятие данных решений может повлечь за собой разрушение или, наоборот, защиту и процветание государства.

Четвертый признак касается высшей судебной инстанции, т. е. магистраты наделены полномочиями по осуществлению правосудия (хотя опять же этими полномочиями их наделил именно суверенный правитель), но они действуют исключительно в рамках закона (который был принят государем) и не имеют права толковать и интерпретировать его по-своему, в то время как сам правитель может изменить закон и скорректировать судебное решение по своему усмотрению.

Пятым признаком суверенитета является право помилования. Ж. Боден пишет: «Это наиболее высокий признак суверенитета, присущий Великому». Проводя параллель с современностью в соответствии со ст. 89 Конституции РФ, право помилования осужденных лиц принадлежит Президенту РФ, такой же порядок предусмотрен и в большинстве зарубежных стран, например США, Франции, Германии и др.

⁶ См.: Боден Ж. Метод легкого познания истории / под ред. М. С. Бобковой. М., 2000.

«Суверенитет – это абсолютная и постоянная власть...», – пишет Ж. Боден в «Шести книгах о государстве»⁷. Постоянство власти означает, что она не должна быть ограничена никакими временными промежутками. Ж. Боден считает, что государь должен править непосредственно с момента вступления в должность и до своей естественной смерти. К этому же вопросу можно отнести и его рассуждения по поводу регентов и их полномочий. В 1407 г. королем Франции Карлом VI был опубликован приказ, касающийся регентства, из которого следовало, что регент хотя и получает определенные полномочия, но королевским авторитетом он все же не располагает, так как он (авторитет) неотделим от короля. Боден полагает, что регент не является носителем суверенитета, он становится лишь временно исполняющим обязанности того, кому поистине принадлежит верховная власть. О такой характеристике, как абсолютность, мы говорили выше, когда речь шла о признаках⁸.

Что же касается форм правления, то Ж. Боден выделяет всего лишь три формы: демократию, аристократию и монархию, которые различаются принадлежностью суверенной власти. При демократии суверенной властью обладает большая часть граждан, при аристократии – меньшая часть, а при монархии власть принадлежит одному лицу. К демократии и аристократии Ж. Боден относится отрицательно. Лучшей формой правления, по его мнению, является монархия, так как она прямо отвечает природе суверенной власти: ее единству и неделимости.

Политико-философское обоснование концепции национальных государств, наряду с Ж. Боденом, было также дано итальянским философским и политическим деятелем Николо Макиавелли, который создал такие произведения, как «Государь» (1513), «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия» (1516). В этих работах он пишет о сильном и независимом государстве, разделении светской и религиозной мысли, а также о важности патриотизма и др.⁹ Тем не менее в своих работах Ж. Боден подвергает критике Н. Макиавелли. Говоря о необходимости наличия у государя постоянной и абсолютной власти, называя его «верховным правителем», Ж. Боден все же ставит над ним Божественные законы и законы природы, которые каждый правитель, каким бы великим он ни был, обязан соблюдать. Ж. Боден, критикуя Н. Макиавелли, пишет в предисловии к «Шести книгам о государстве», что «...по Макиавелли, существует всего лишь два основания Республик: безбожие и несправедливость. Поричание религии и возвеличивание государства и тиранических правителей, освобожденных от любых моральных принципов». Образ идеального правителя, описанный Н. Макиавелли в «Государе», представляется Ж. Бодену полной противоположностью его собственного представления о государе. Хотя взгляды Ж. Бодена и Н. Макиавелли на то, каким долж-

⁷ См.: *Bodin J.* Les six livres de la Republique. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/121448/btv1b86268103/> (дата обращения: 16.02.2021).

⁸ См.: *Andrew E.* Jean Bodin on Sovereignty // *Political Theory*. 2021. Vol. 2. P. 126–133.

⁹ См.: *Макиавелли Н.* Государь. М., 2019.

но быть идеальное государство и его правитель, по заявлениям самого Ж. Бодена, кардинально различались, тем не менее оба философа являются идеологами концепции национальных государств¹⁰.

Таким образом, по Ж. Бодену, суверенитет – абсолютная и постоянная власть в одной республике. Правитель, обладающий суверенитетом, принимает и отменяет законы, объявляет войну и заключает мир, является высшей судебной инстанцией для всех магистратов и граждан, имеет право карать и миловать, назначает магистратов и определяет их служебные обязанности. Сам государь не подчиняется ничьей воле, он не ограничен никакими законами, он не сменяем, правит с момента вступления в должность и до своей естественной смерти. Единственное, что он должен неукоснительно соблюдать и чтить – это Божественные законы и законы природы. Теория суверенитета Ж. Бодена является политико-философским обоснованием концепции национальных государств, ведь национальное государство предполагает наличие независимой и самостоятельной государственной власти не только во внутренней, но и во внешней политике. В своей теории суверенитета Ж. Боден говорит именно о такой власти. По его мнению, если происходит вмешательство в дела правителя, принимаемые им решения, то такая власть «суверенной» не является вовсе. Ж. Боден выступает за сильную, независимую власть.

Библиографический список

Баязитова Г. И. Жан Боден. «Шесть книг о государстве». Предисловие : перевод и комментарии // Европа. 2014. № 13. С. 225–229.

Баязитова Г. И., Митюрева Д. С. В преддверии рождения государства : язык, право и философия в политической теории Жана Бодена. Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2012. 239 с.

Боден Ж. Метод легкого познания истории / под ред. М. С. Бобковой. М. : Наука, 2000. 214 с.

Макиавелли Н. Государь. М. : АСТ, 2019. 416 с.

Политология : хрестоматия / сост. М. А. Василюк, М. С. Вершинин. М. : Гардарики, 2000. 843 с.

Andrew E. Jean Bodin on Sovereignty // Political Theory. 2021. Vol. 2. P. 126–133.

Beaulac S. The Social Power of Bodin's "Sovereignty" and International Law // Melbourne Journal of International Law. 2017. Vol. 5. P. 48–54.

Bodin J. Les six livres de la Republique. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/121448/btv1b86268103/>

Menard P. L'essor de la philosophie politique au XVI siècle. P., 1977. P. 492. URL: <https://archive.org/details/lessordelaphilos0000mens/>

References

Bayazitova G. I. Jean Bodin. "Six books about the state". Foreword: translation and comments // Europe. 2014. № 13. P. 225–229.

¹⁰ См.: *Баязитова Г. И.* Жан Боден. «Шесть книг о государстве». Предисловие : перевод и комментарии // Европа. 2014. № 13. С. 225–229.

Bayazitova G. I., Mityureva D. S. On the eve of the birth of the state: language, law and philosophy in the political theory of Jean Bodin. Tyumen : Publishing House of Tyumen State University, 2012. 239 p.

Boden J. Method of easy cognition of history / Ed. M. S. Bobkova. M. : Nauka, 2000. 214 p.

Machiavelli N. Sovereign. M. : AST, 2019. 416 p.

Politology: a reader / Comp. M. A. Vasilisk, M. S. Vershinin. M. : Gardariki, 2000. 843 p.

Andrew E. Jean Bodin on Sovereignty // Political Theory. 2021. Vol. 2. P. 126–133.

Beaulac S. The Social Power of Bodin's "Sovereignty" and International Law // Melbourne Journal of International Law. 2017. Vol. 5. P. 48–54.

Bodin J. Les six livres de la Republique. URL: <http://gallica.bnf.fr/ark:/121448/btv1b86268103/>

Menard P. L'essor de la philosophie politique au XVI siècle. P., 1977. P. 492. URL: <https://archive.org/details/lessordelaphilos0000mens/>

Для цитирования:

Силина Е. В. Теория суверенитета Жана Бодена как политико-философское обоснование концепции национальных государств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 100–106. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3543>

Recommended citation:

Silina E. V. Jean bodin's theory of sovereignty as a political and philosophical justification of the concept of nation-states // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 100–106. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3543>

Воронежский государственный университет

Силина Е. В., аспирант кафедры теории и истории государства и права

E-mail: ekaterina_sil@mail.ru

Voronezh State University

Silina E. V., Post-graduate Student of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: ekaterina_sil@mail.ru

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3544>

ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ ПРИРОДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ

О. А. Поротикова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 июля 2021 г.

Аннотация: анализируются результаты реформы гражданского законодательства в России, касающиеся легализации ответственности за недобросовестное ведение переговоров о заключении гражданско-правовых договоров. Главным вопросом, имеющим как теоретическое, так и практическое значение, является правовая природа такой ответственности – договорная или деликтная. От решения указанного вопроса зависит, какими нормами и принципами необходимо руководствоваться при привлечении недобросовестного лица к ответственности, как будет распределены бремя доказывания при судебных спорах. Поскольку основанием для ответственности является недобросовестность, следует определить соотношение института преддоговорной ответственности со злоупотреблением гражданскими правами.

Ключевые слова: переговоры о заключении договора, договорная ответственность, деликтная ответственность, злоупотребление правом при ведении переговоров.

Abstract: the article analyzes the results of the reform of civil legislation in Russia, concerning the legalization of liability for unfair negotiation on the conclusion of civil contracts. The main issue of both theoretical and practical importance is the legal nature of such liability - contractual or tort. It depends on the solution of this issue, what norms and principles must be followed when bringing an unscrupulous person to justice, how the burden of proof will be distributed in litigation. Since the basis for liability is bad faith, it is necessary to determine the ratio of the institution of pre-contractual liability with the abuse of civil rights.

Key words: negotiations on the conclusion of an agreement, contractual liability, tort liability, abuse of the right during negotiations.

107

Закрепление в Гражданском кодексе РФ прямой нормы ст. 434.1 с ее правилом о праве требовать возмещения убытков с участника переговорного процесса, допустившего ненадлежащее их проведение, вывело научную дискуссию на принципиально новый уровень¹ – потребовало не просто поразмышлять о месте преддоговорной ответственности среди традиционных видов гражданско-правовой ответственности, но соеди-

¹ См.: Гнищевич К. В. Преддоговорная ответственность в российском гражданском праве (culpa in contrahendo) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 3 ; Кучер А. Н. Теория и практика преддоговорного этапа. М., 2005 ; Овчинникова К. Д. Преддоговорная ответственность // Законодательство. 2004. № 3–4.

нить данные рассуждения и аргументы с реальными нуждами правоприменителя.

Обсуждение места преддоговорной ответственности в традиционном дуополярном представлении российских цивилистов о ее видах носит не только теоретический, но и прикладной характер, поскольку от ответа на вопрос о правовой природе преддоговорной ответственности зависят нормы и презумпции, которые следует применять судам.

Доктрина преддоговорной ответственности или ответственности за недобросовестное поведение в переговорах, именуемая *culpa in contrahendo* (вина в переговорах), в более или менее завершенном виде была сформулирована в Германии в 1861 г. Р. Иерингом². Впоследствии она была апробирована судебной практикой, распространилась на соседние государства, была воспринята в международной торговле в качестве обычного правила и только в начале двухтысячных годов, наконец, получила закрепление в нескольких нормах Германского гражданского уложения.

Французские суды, так же как и немецкие, имели опыт в практическом применении мер к недобросовестным переговорщикам, в частности об этом не раз говорил Кассационный суд Франции, но только с 2016 г. преддоговорная ответственность через призму принципа добросовестности находит легальное выражение во Французском Гражданском кодексе и продолжает реформироваться в 2018 г.

Таким образом, российская реформа норм договорного права 2015 г. в ходе которой в ГК РФ появилась специальная норма о переговорах при заключении договора с правилами о возможном привлечении к ответственности контрагентов за ненадлежащее их проведение, оказалась частью, в определенном смысле, общей европейской тенденции легализации доктрины *culpa in contrahendo*.

При этом так же, как во Франции и Германии, в Российской Федерации (а до ее появления и в СССР) судам приходилось задаваться вопросом о рисках неблагоприятных последствий при ведении переговоров о заключении договоров и о возможности их перераспределения в пользу недобросовестной стороны, но в отсутствие нормативного закрепления выводам суда не на что было опереться. Ученые также не оставались в стороне от этой волнующей проблематики, пытались обосновать теорию «организационных» правоотношений, на основе которой допустить возможность применения универсальной меры гражданско-правовой ответственности, какой являлось возмещение убытков к переговорным нарушителям.

Позиции ученых о природе преддоговорной ответственности можно сгруппировать следующим образом:

² См., например: *Жужжалов М. Б.* Учение Р. фон Иеринга о преддоговорной ответственности : влияние на современность и возможности по применению в будущем (комментарий к русскому переводу работы «*Culpa in contrahendo*, или Возмещение убытков при недействительности или незаключенности договоров») // Вестник гражданского права. 2013. № 3. С. 267–311.

1. Преддоговорная ответственность – разновидность внедоговорной ответственности за причинение вреда (деликтной ответственности).

Аргументы в пользу данной точки зрения следующие: партнеры по переговорам только собираются заключить договор, а до этого они не состоят в договорных правоотношениях; нарушается обязанность добросовестного поведения в переговорах, установленная в законе, а не в договоре между сторонами; стороны не могут своим соглашением ограничить ответственность за недобросовестные действия в переговорах; постановление Пленума ВС РФ³ в п. 19 указывает на допустимость применения норм главы 59 ГК РФ к отношениям, связанным с причинением вреда недобросовестным поведением при проведении переговоров.

Этого подхода придерживаются А. Г. Карапетов⁴, Н. В. Тололаева⁵ и другие известные юристы, а также не последнюю роль в этом сыграл упомянутый выше п. 19 постановления Пленума ВС РФ, который толкует п. 8 ст. 434.1 ГК РФ, устанавливающий, что правила данной статьи не исключают применения к преддоговорным отношениям правил главы 59 ГК РФ о деликтах.

При этом остается открытым вопрос о том, как нужно понимать фразу закона «не исключают применения». Означает ли она, что всякое причинение вреда в рамках переговоров об установлении в будущем договорных обязательств с необходимостью потребует применения деликтных норм? Или же речь идет о субсидиарном применении главы 59 ГК РФ только в определенных случаях, когда обнаружатся признаки деликта в поведении переговорщика? Последний подход к толкованию п. 8 ст. 434.1 ГК РФ предлагает В. В. Витрянский, который полагает, что глава 59 ГК РФ применима к преддоговорным отношениям лишь в тех случаях, когда у одного из контрагентов будут выявлены действия, направленные на причинение вреда другой стороне в переговорах⁶.

В любом случае представляется, что п. 8 ст. 434.1 ГК РФ в его буквальном прочтении не может рассматриваться основным аргументом в пользу деликтной природы преддоговорной ответственности, но может оцениваться в качестве такового в системе с другими доводами «за» внедоговорную модель.

2. Преддоговорная ответственность – разновидность договорной ответственности. Во-первых, речь идет о правоотношении, которое возни-

³ О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Карапетов А. Г.* Преддоговорная ответственность : комментарий к новой статье 434.1 ГК РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: *Тололаева Н. В.* Ответственность за недобросовестное ведение переговоров // Судья. 2016. № 10. С. 34–39.

⁶ См.: *Витрянский В. В.* Судебное толкование некоторых новелл об исполнении обязательств и ответственности за их нарушение // Хозяйство и право. 2017. № 3. С. 3–48.

кает из письменного или устного соглашения о переговорах, поскольку переговоры о заключении будущего договора основаны на добровольности и осознанности, в них не получится участвовать случайно или неосторожно. Во-вторых, переговорное правоотношение возникает между заранее определенными лицами, а не между потенциально любым и неизвестным причинителем и потерпевшим, т. е. не в абсолютной, а в относительной модели отношений. Заключенный впоследствии договор будет (или может) распространять свое действие и на преддоговорную стадию, которая будет оцениваться судом для установления действительной воли сторон, для толкования условий договора и прочего, в том числе определит возможные и запрещенные действия сторон с полученной в ходе переговоров информацией.

3. Преддоговорная ответственность – самостоятельный вид гражданско-правовой ответственности. Обоснование такого подхода довольно емко выражено в рассуждениях о том, что преддоговорная ответственность не укладывается в понимание «ни в качестве деликтной ответственности, так как виновное неисполнение обязанности добросовестного поведения, которая сопрягает партнера не со всеми другими лицами, а только с его контрагентом, не является деликтом, ни в качестве договорной ответственности, потому что неисполненная обязанность не вытекает из договора»⁷.

Наличие у преддоговорной ответственности как черт договорной, так и деликтной модели, что одновременно говорит о наличии принципиальных исключений из каждого вида ответственности, приводит исследователей, казалось бы, к простой мысли о выделении ее в самостоятельную разновидность. Вместе с тем формальная логика подсказывает, что два вида ответственности, которые определяются как договорная и внедоговорная, это «А» и «не А», которые согласно правилам формальной логики, не оставляют места еще какому-то виду.

Версия о самостоятельном виде преддоговорной ответственности оставляет практические вопросы о применимых нормах и допустимых аналогиях. Исходя из тезиса о самостоятельности, одни авторы приходят к выводу, что к этой ответственности по аналогии следует применять предписания о договорной ответственности⁸. Другие говорят, что в недостающей части норм надо воспользоваться деликтными правилами. Третьи предлагают «микс» норм. Точка зрения О. В. Муратовой выглядит следующим образом: «... к преддоговорной ответственности не должны применяться по аналогии предписания о договорной ответственности – институт преддоговорной ответственности в силу особой правовой приро-

⁷ Крашенинников Е. А., Байгушева Ю. В. Обязанности при ведении преддоговорных переговоров // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2013. № 6. С. 89.

⁸ См.: Там же. С. 90.

ды преддоговорных отношений имеет собственный механизм правовой защиты (как договорного, так и внедоговорного характера)⁹.

Наличие всех трех предложенных моделей в рамках третьего подхода говорит о том, что, увы, самостоятельности у преддоговорной ответственности нет, поскольку применение аналогии закона – это индикатор «родственности» регулируемых отношений и применимых правил. Таким образом, любая аналогия может говорить только об определенной специфике внутри вида, не более того. Что же касается смешения деликтно-договорных правил, то это тоже нехороший симптом для юриспруденции, поскольку в отличие от химии, где, смешивая, можно утратить одни компоненты и получить новое вещество в силу определенной реакции, в праве смешение не порождает что-то новое. Тем более, когда смешиваются противоположные модели.

Отдельно хочется остановиться на позиции понимания преддоговорной ответственности как разновидности негативных правовых последствий, наступающих за злоупотребление лицом, принадлежащими ему правами¹⁰.

Этот подход трудно признать и обоснованным, и автономным от ранее представленных точек зрения. С появлением конкретной нормы, регулирующей переговоры о будущем договоре, необходимость в применении любой общей нормы отпала в силу приоритета специального правила. До ее появления применение ст. 10 ГК РФ для квалификации недобросовестного поведения при ведении переговоров было жестом отчаяния, поскольку судам требовалось установить, возможно ли действовать недобросовестно, реализуя свободу договора. Этот вопрос и в современных условиях волнует юристов, поскольку прямо названные проявления недобросовестного поведения при переговорах и открытый перечень данных действий сжимают принцип свободы договора как «шагреновую кожу».

В ситуации, когда преддоговорные отношения не были урегулированы позитивным правом, для концепции злоупотребления правом вставляли плохоразрешаемые вопросы: может существовать субъективное право вне признанных (урегулированных) правоотношений? Можно ли обладать субъективным правом на свободу заключения договора (не умножаем ли мы сущности)? Можно ли злоупотребить тем, что не является субъективным правом? К большому сожалению, норма о злоупотреблении правом превратилась в настолько общий запрет в его современном выражении, что с ней не может сравниться даже принцип генерального деликта, поскольку злоупотребление правом предполагается допустимым и вне деликтного права. Вместе с тем наличие вреда на стадии заключения договора должно скорее тяготеть к правилу о том, что любой причиненный вред должен быть возмещен, т. е. к деликтным нормам.

⁹ Муратова О. В. К вопросу о квалификации преддоговорных отношений в международном коммерческом обороте // Журнал рос. права. 2018. № 6. С. 115–123.

¹⁰ См.: Кратенко М. В. Злоупотребление свободой договора : постановка проблемы // Правоведение. 2010. № 1. С. 190–206.

Запрет злоупотреблять правами может сравниться по охвату отношений только с публичным принципом законности, но и последний «бледнеет», поскольку относится только к объективной стороне действия, а недобросовестное поведение стороны (злоупотребление правом) характеризует и вину. Думается, что запрет злоупотреблять гражданскими правами из-за своей абсолютизации превратился в обратное – в плохо доказуемое, а следовательно, почти не требующее доказывания, утверждение стороны, которое волюнтаристски может быть поддержано судом. Будем надеяться, что появление специальных правил о переговорных запретах и ответственности снизит необходимость применения судами столь неопределенной и всеохватной общей нормы о злоупотреблении правом.

Завершая размышления о различных подходах к определению природы преддоговорной ответственности, следует сказать, что она во многом зависит от наличия или отсутствия между сторонами переговоров соответствующего соглашения – о переговорах в целом или хотя бы о конфиденциальности. Всё, что охватывается данными соглашениями, в том числе и меры ответственности, например неустойка, нужно определять как условия и меры договорной ответственности.

Сложнее ответить на вопрос о существовании модели ответственности, если формального (письменного) соглашения у переговорщиков нет. В этом случае можно либо заключить, что отношения по переговорам носят внедоговорной характер и применять деликтный подход к условиям и мерам ответственности, либо предположить, что стороны договорились о переговорах устно, поскольку трудно представить себе стихийные переговоры. Последнее предположение приведет к необходимости рассматривать любые переговоры как основанные на соглашении, а нарушения при переговорах как основание для применения правил о договорной ответственности сторон. Однако такая квалификация столкнется со значительными исключениями и изъятиями, установленными в ст. 434.1 ГК РФ, что во многом нивелирует договорный подход к ответственности.

Из сказанного следует, что формальное разделение преддоговорной ответственности (есть письменное соглашение о переговорах – договорная; нет – деликтная) может быть не слишком убедительно выглядит для доктрины, но без изменения действующей нормы о переговорах по заключению договора – единственно приемлемое объяснение для судебной практики по применению соответствующих презумпций и норм.

Библиографический список

Витрянский В. В. Судебное толкование некоторых новелл об исполнении обязательств и ответственности за их нарушение // *Хозяйство и право.* 2017. № 3. С. 3–48.

Гнищевич К. В. Преддоговорная ответственность в российском гражданском праве (*culpa in contrahendo*) // *Вестник ВАС РФ.* 2009. № 3.

Жужжалов М. Б. Учение Р. фон Иеринга о преддоговорной ответственности : влияние на современность и возможности по применению в будущем (комментарий к русскому переводу работы «Culpa in contrahendo, или Возмещение убытков при недействительности или незаключенности договоров») // Вестник гражданского права. 2013. № 3. С. 267–311.

Карпетов А. Г. Преддоговорная ответственность : комментарий к новой статье 434.1 ГК РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кратенко М. В. Злоупотребление свободой договора : постановка проблемы // Правоведение. 2010. № 1. С. 190–206.

Крашенинников Е. А., Байгушева Ю. В. Обязанности при ведении преддоговорных переговоров // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 6. С. 89.

Кучер А. Н. Теория и практика преддоговорного этапа. М., 2005.

Муратова О. В. К вопросу о квалификации преддоговорных отношений в международном коммерческом обороте // Журнал рос. права. 2018. № 6. С. 115–123.

Овчинникова К. Д. Преддоговорная ответственность // Законодательство. 2004. № 3–4.

Тололаева Н. В. Ответственность за недобросовестное ведение переговоров // Судья. 2016. № 10. С. 34–39.

References

Vitryansky V. V. Judicial interpretation of some short stories about the performance of obligations and responsibility for their violation // Economy and Law. 2017. № 3. P. 3–48.

Gnitsevich K. V. Pre-contractual liability in Russian civil law (culpa in contrahendo) // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2009. № 3.

Zhuzhzhlov M. B. R. von Iering's doctrine of pre-contractual liability: the impact on the present and the possibilities for future application (commentary on the Russian translation of the work «Culpa in contrahendo, or Compensation for losses in case of invalidity or non-conclusion of contracts») // Bulletin of Civil Law. 2013. № 3. P. 267–311.

Karapetov A. G. Pre-contractual liability: commentary to the new article 434.1 of the Civil Code of the Russian Federation. ATP Consultant Plus.

Kratenko M. V. Abuse of freedom of contract: problem statement // Jurisprudence. 2010. № 1. P. 190–206.

Krashennnikov E. A., Baigusheva Yu. V. Responsibilities in the conduct of pre-contractual negotiations // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2013. № 6. P. 89.

Kucher A. N. Theory and practice of the pre-contractual stage. M., 2005.

Muratova O. V. On the issue of qualification of pre-contractual relations in international commercial turnover // Journal of Russian law. 2018. № 6. P. 115–123.

Ovchinnikova K. D. Pre-contractual liability // Legislation. 2004. № 3–4.

Tololaeva N. V. Responsibility for unfair negotiation // Judge. 2016. № 10. P. 34–39.

Для цитирования:

Поротикова О. А. Подходы к пониманию природы ответственности за ненадлежащее ведение переговоров // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 107–114. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3544>

Recommended citation:

Porotikova O. A. Approaches to understanding the nature of responsibility for improper negotiation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 107–114. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3544>

Воронежский государственный университет

Поротикова О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: olga.porotikova@mail.ru

Voronezh State University

Porotikova O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: olga.porotikova@mail.ru

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3545>

О ПРЕДМЕТЕ ТРУДОВОГО ПРАВА

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 мая 2021 г.

Аннотация: рассматриваются теоретические проблемы, связанные с предметом трудового права. Анализируются различные точки зрения ученых в области трудового права, высказанные относительно содержания предмета трудового права. На основе анализа специальных источников в области трудового права автором предлагается включить в предмет трудового права РФ следующие общественные отношения: социально-трудовые, организационные, процедурные и переговорные, возникающие в ходе использования несамостоятельного труда.

Ключевые слова: трудовые отношения, отношения, непосредственно связанные с трудовыми. Социально-партнерские отношения. Организационные, процедурные и переговорные отношения.

Abstract: the theoretical problems related to the subject of labor law are examined in the article. Various points of view of scientists in the field of labor law are analyzed, expressed regarding the content of the subject of labor law. Based on the analysis of special sources in the field of labor law, the author proposes to include in the subject of labor law of the Russian Federation the this social relations: social-labor, organizational, procedural and negotiation, arising in the course of the using of dependent labor.

Key words: labor relations, relations directly related to labor. Social partnership. Organizational, procedural and negotiation relations.

В настоящее время в научной литературе по трудовому праву недостаточно уделяется внимания общетеоретическим правовым проблемам, связанным с предметом, методом, принципами трудового права и др.

Основополагающие правовые теоретические идеи относительно предмета трудового права были разработаны учеными-трудовиками применительно только к государственной форме собственности¹.

Для рыночной экономики характерно наличие многоукладной экономики, возникновение организаций, созданных на различных формах собственности, которые формируются в различных организационно-пра-

¹ См.: Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. М., 1948 ; Варшавский К. М. Трудовое право СССР. Л., 1924 ; Войтинский И. В. Трудовое право СССР. М., 1925 ; Генкин Д. М. Предмет и система советского трудового права // Советское государство и право. 1940. № 2. С. 60–65 ; Процевский А. И. Предмет советского трудового права. М., 1979 ; Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М., 1999 ; и др.

новых формах, появляются новые виды самостоятельного труда². На смену прежним целям и задачам трудового права Российской Федерации приходят новые, направленные на достижение оптимального согласования интересов государства, работодателей и работников. Во главу угла ставится развитие экономики и всемерная поддержка инициатив работодателей с целью усиления эффективности производственной деятельности и различного вида услуг, оказываемых населению.

В связи с этим особую актуальность приобретают теоретические разработки ученых в области трудового права применительно как к общим правовым проблемам (предмету, методу, принципам, трудовым отношениям и т. д.), так и к отдельным правовым институтам (трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, обеспечения внутреннего трудового распорядка и др.).

Необходимо серьезное переосмысление основных теоретических положений, имеющих место в науке трудового права, избавление от имеющих место догм. Требуется разработка новых идей и правовых взглядов, направленных на совершенствование правового регулирования самостоятельного труда, используемого различными работодателями.

Рассмотрим коротко правовую проблему, обусловленную предметом трудового права.

Как было ранее отмечено в научной литературе по трудовому праву, был сформулирован и обоснован круг общественных отношений, составляющих предмет трудового права, который был закреплен в ст. 1 Трудового кодекса РФ. Согласно ч. 2 этой статьи к предмету трудового права относятся трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения, которые по своей сути являются объективными, поскольку возникают и реализуются только в процессе применения самостоятельного труда на основе заключения между работником и работодателем трудового договора.

К иным непосредственно связанным с трудовыми относятся следующие общественные отношения: 1) организация труда и управление трудом; 2) трудоустройство у данного работодателя; 3) подготовка и дополнительное профессиональное образование работника непосредственно у данного работодателя; 4) социальное партнерство, ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров и соглашений; 5) участие работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях; 6) материальная ответственность работодателя и работников в сфере труда; 7) государственный контроль (надзор), профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; 8) разрешение трудовых споров;

² См.: Куренной А. М. Принципы трудового права : теория и проблемы применения на практике // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 4.

9) обязательное социальное страхование в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Представляется, что данный перечень общественных отношений, непосредственно связанных с трудовыми отношениями, является неполным.

Прежде всего необходимо отметить, что действующий ТК РФ в правовом институте, нормы которого регламентируют социальное партнерство в сфере использования несамостоятельного труда, устанавливает социально-трудовые отношения. Так, согласно ст. 40 ТК РФ коллективный договор – это правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя. Аналогичное правовое положение содержится в ст. 45 ТК РФ, дающей определение соглашения. То есть данный вид отношений законодателем выделяется в особую группу, поскольку их нельзя относить или отождествлять с отношениями по социальному партнерству, так как их предметом является не урегулирование каких-либо интересов работников и работодателей. Социально-трудовые отношения призваны прежде всего урегулировать экономические, психологические и правовые связи, возникающие в процессе производственной деятельности и деятельности, осуществляемой в сфере оказания различного вида услуг населению. Социально-партнерские отношения – это специфические общественные отношения, направленные на достижение соответствующих интересов между работниками, работодателями и государством. Они ориентируются на достижение оптимального баланса интересов субъектов трудовых отношений в целях получения работодателем максимальной прибыли, а работниками – достойного уровня и качества жизни³.

Понятие социально-трудовых отношений намного шире понятия трудовых отношений, поскольку оно отражает не только правовой, но и социально-экономический и психологический аспект использования несамостоятельного труда. Однако их субъектами являются: наемный работник, работодатель (юридическое или физическое лицо) и государство.

Существенное место в предмете трудового права принадлежит организационным отношениям, возникающим в связи с формированием, реорганизацией и прекращением деятельности юрисдикционных (комиссий по трудовым спорам, примирительных комиссий, рассматривающих и разрешающих коллективные трудовые споры, посредника и трудового арбитража) и неюрисдикционных органов (трехсторонних и двухсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в сфере социального партнерства, переговорных комиссий при ведении коллективных переговоров, аттестационных и конкурсных комиссий, представительных органов работников, комиссий по расследованию несчастных

³ См.: Сафонов В. А. Социальное партнерство в сфере труда : некоторые конституционные аспекты // Российский юрид. журнал. 2019. № 2 ; Хныкин Г. В. Социальное партнерство : законодательное воплощение и работа над ошибками // Трудовое право России и за рубежом. 2020. № 1.

случаев на производстве и других), а также процедурным отношениям, возникающим в связи с реализацией правовых норм, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Организационные отношения могут возникать, изменяться и прекращаться в течение всего периода существования правовой нормы, регламентирующей правовой статус соответствующего органа.

Содержание организационных отношений составляют права и обязанности работников, работодателей и в некоторых случаях государства, связанные с осуществлением деятельности по созданию, преобразованию и ликвидации тех или иных органов, являющихся субъектами трудового права.

Наиболее многочисленную группу отношений, входящих в предмет трудового права, составляют процедурные отношения, которые возникают в сфере использования несамостоятельного труда с момента заключения трудового договора между физическим лицом и работодателем (а в некоторых случаях и до заключения трудового договора) и прекращаются в связи с расторжением трудового договора. Их основное назначение заключается в регламентации правовых процедур, регламентирующих деятельность субъектов трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (заключения, изменения и прекращения трудового договора, привлечения работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, выплаты заработной платы, привлечения работников к дисциплинарной и материальной ответственности и т. п.)⁴. Необходимо отметить, что любая материальная норма трудового права, которая не обеспечена процедурным правовым механизмом ее реализации, является декларативной. Отсутствие или несвоевременное принятие и издание процедурной правовой нормы в значительной степени снижает эффективность материальных норм трудового права.

В качестве субъектов процедурных отношений выступают работодатели, их правомочные представители, должностные лица, осуществляющие управленческие функции, работники и их представители, неюрисдикционные органы, создаваемые в той или иной организации, и иные.

Организационные и процедурные отношения могут возникать на основании нормы права, начиная от нормы права, установленной локальным нормативным актом и заканчивая федеральным законом, и наступления определенных юридических фактов (совершение работником дисциплинарного проступка, причинение материального ущерба работодателю и т. п.), либо только нормы права, предусматривающей совершение субъектом трудового права тех или иных действий, например создание комиссии при наличии несчастного случая на производстве и т. п.

По-нашему мнению, наличие множества организационных, процедурных и процессуальных отношений, имеющих место в сфере исполь-

⁴ См.: Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих : нормы и правоотношения. М., 1982.

зования несамостоятельного труда, свидетельствует о том, что трудовое право по своей сущности является процедурно-процессуальным.

В качестве отдельной группы общественных отношений, относящихся к предмету трудового права, законодатель выделил отношения по ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений. Однако возникает вопрос: почему в предмет трудового права не включены переговорные отношения, имеющие место между работником и работодателем? Эти отношения возникают и реализуются на протяжении всего периода трудовой деятельности работника у конкретного работодателя, поскольку по общему правилу, предусмотренному трудовым законодательством, заключение трудового договора, изменение его условий, прекращение трудового договора, совмещение профессий (должностей), привлечение к сверхурочной работе и т. п. возможно только с согласия работника, т. е. ведения соответствующих переговоров. Поэтому целесообразно в предмет трудового права включить отношения по ведению переговоров между работником и работодателем (его правомочным представителем).

Таким образом, в предмет трудового права необходимо, на наш взгляд, включить следующие общественные отношения: социально-трудовые; организационные; процедурные, по ведению переговоров между работником и работодателем.

Библиографический список

- Александров Н. Г.* Трудовое правоотношение. М., 1948.
Варшавский К. М. Трудовое право СССР. Л., 1924.
Войтинский И. В. Трудовое право СССР. М., 1925.
Генкин Д. М. Предмет и система советского трудового права // Советское государство и право. 1940. № 2. С. 60–65.
Куренной А. М. Принципы трудового права : теория и проблемы применения на практике // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 4.
Процевский А. И. Предмет советского трудового права. М., 1979.
Сафонов В. А. Социальное партнерство в сфере труда : некоторые конституционные аспекты // Российский юрид. журнал. 2019. № 2.
Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих : нормы и правоотношения. М., 1982.
Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М., 1999.
Хныкин Г. В. Социальное партнерство : законодательное воплощение и работа над ошибками // Трудовое право России и за рубежом. 2020. № 1.

References

- Alexandrov N. G.* Labor relations. M., 1948.
Varshavsky K. M. Labor law of the USSR. L., 1924.
Voitinsky I. V. Labor law of the USSR. M., 1925.
Genkin D. M. Subject and system of Soviet labor law // Soviet state and law. 1940. № 2. P. 60–65.
Kurennoy A. M. Principles of labor law: theory and problems of application in practice // Labor law in Russia and abroad. 2020. № 4.

Protsevskiy A. I. The subject of Soviet labor law. М., 1979.

Safonov V. A. Social partnership in the labor sphere : some constitutional aspects // Russian legal journal. 2019. № 2.

Skobelkin V. N. Ensuring labor rights of workers and employees: norms and legal relations. М., 1982.

Skobelkin V. N. Labor relations. М., 1999.

Khnykin G. V. Social partnership: legislative implementation and work on mistakes // Labor law in Russia and abroad. 2020. № 1.

Для цитирования:

Передерин С. В. О предмете трудового права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 115–120. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3545>

Recommend citation:

Perederin S. V. To the question about the subject of labor law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 115–120. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3545>

Воронежский государственный университет

Передерин С. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права

E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University

Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Labor Law Department

E-mail: perederin@law.vsu.ru

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3546>

СТОРОНЫ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА: СПОРНЫЕ АСПЕКТЫ

А. Я. Петров

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 23 марта 2021 г.

Аннотация: на основе анализа Трудового кодекса РФ, норм международного трудового права судебной практики, а также доктрины рассматриваются актуальные правовые вопросы сторон трудового договора: работника и работодателя. Особое внимание уделяется проблемному аспекту – трудовой правосубъектности работника. Вносятся предложения по совершенствованию трудового законодательства.

Ключевые слова: ст. 20 и 63 Трудового кодекса РФ, конвенции МОТ, работник, работодатель, трудовая правосубъектность, совершенствование трудового законодательства.

Abstract: in the article on the basis of the analysis of the Labor code of the Russian Federation, the norms of international labor law of judicial practice, as well as the doctrines consider the current legal issues of the parties to the employment contract: an employee and an employer. Special attention is paid to the problematic aspect – the labor legal personality of the employee. Proposals are made to improve labor legislation.

Key words: articles 20 and 63 of the Labor Code of the Russian Federation, ILO Conventions, employee, employer, labor legal personality, improvement of labor legislation.

В современном русском языке понятие «работник» означает: 1. Человек, который работает, трудится. 2. Человек, работающий в какой-нибудь сфере трудовой деятельности¹. Ранее КЗоТ РФ использовал термин «трудоустроенный» (ст. 15). Представляется, что в принципиальном смысле категории работник и трудоустроенный идентичны, ибо термин «трудоустроенный» означает живущего заработком от своего труда, трудовой человек². Однако трудоустроенными, очевидно, нужно признать и тех, кто работает по гражданско-правовым договорам, государственных служащих, адвокатов, частных нотариусов и т. д.

Поэтому с правовой точки зрения правильнее полагать, что термин «трудоустроенный» шире, чем термин «работник», так как первый выходит далеко за пределы трудового права.

Вместе с тем нельзя не учитывать тот факт, что категория «трудоустроенный» нередко применяется в конвенциях и рекомендациях МОТ как

¹ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 627.

² См.: Там же. С. 803.

синоним категории «работник». В законодательстве о труде ряда зарубежных стран категория «трудоустроенный» также находит свое закрепление. Например: закон от 30.05.1970 № 300 «Нормы об охране свободы и достоинства трудоустроенных, о профессиональной свободе на рабочих местах и о порядке трудоустройства» (Италия), закон от 10.03.1980 № 8 «О статусе прав трудоустроенных» (Испания). Современное российское трудовое право неоднозначно трактует понятие «работник».

В Федеральном законе от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» дается следующее определение: «работник – физическое лицо, работающее в организации на основе трудового договора (контракта), лицо, занимающееся индивидуальной предпринимательской деятельностью, лицо, обучающееся в образовательном учреждении начального, среднего или высшего профессионального образования». Такое расширительное толкование категории «работник» вряд ли приемлемо, так как касается соответственно сфер административного и гражданского права.

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» относит к работникам в том числе лиц, работающих по договорам гражданско-правового характера.

В соответствии со ст. 1068 ГК РФ установлена ответственность юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником. Следовательно, и гражданское законодательство использует категорию «работник», что представляется не совсем обоснованным, ибо это явление присуще трудовому праву.

Позитивно то, что в юридической науке работника выделяли как субъекта именно трудового права и стороны трудового договора, несмотря на то что в самом начале применялась категория «фабричный рабочий».

Так, А. Н. Быков отмечал, что фабричным рабочим признается всякий рабочий на фабрике и для фабрики в пределах фабричного двора, кроме извозчиков, отвозящих и привозящих сырье и продукты, рабочих, занятых исключительно сооружением новых зданий и мастерских, и временных чернорабочих, занятых случайными краткосрочными работами менее семи дней³.

Концептуальное изучение Л. С. Талем юридической природы трудового договора позволило ему дать более точное научное определение категории «работник». По его мнению, работник – это физическое лицо, которое обещает за известное вознаграждение приложить свою рабочую силу на определенный или на неопределенный срок к промышленному предприятию другого лица, подчиняться внутреннему порядку этого предприятия и хозяйской власти⁴.

КЗоТ РСФСР 1971 г. использовал термин «трудоустроенный» и очень широко применял термины «рабочие» и «служащие».

³ См.: *Быков А. Н.* Фабричное законодательство и развитие его в России. СПб., 1909. С. 184.

⁴ См.: *Таль Л. С.* Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 97.

В ТК РФ обоснованно закреплен только термин «работник». **Работник** – физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем (ст. 20).

В близкой связи с понятием стороны трудового договора – работника – и институтом трудового договора находится важнейшая категория – трудовая правосубъектность. Прежде всего следует отметить его возрастной критерий. Очевидно, что трудовая правосубъектность по общему правилу не может возникнуть с момента рождения. Поэтому вступать в трудовые отношения в качестве работника имеют право лица, достигшие возраста 16 лет, а в случаях и порядке, которые установлены ТК РФ, – также лица, не достигшие указанного возраста (ст. 20 ТК РФ).

В соответствии со ст. 63 ТК РФ заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими возраста 16 лет, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами.

Лица, получившие общее образование или получающие общее образование и достигшие возраста 15 лет, могут заключать трудовой договор для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью.

С согласия одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства трудовой договор может быть заключен с лицом, получающим общее образование и достигшим возраста 14 лет, для выполнения в свободное от получения образования время легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью и без ущерба для освоения образовательной программы.

В организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста 14 лет, для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию. Трудовой договор от имени работника в этом случае подписывается его родителем (опекуном). В разрешении органа опеки и попечительства указываются максимально допустимая продолжительность ежедневной работы и другие условия, в которых может выполняться работа.

В науке трудового права уделено определенное внимание трудовой правосубъектности малолетних. Так, по мнению Б. К. Бегичева, в жизни возникают ситуации, когда использование малолетних в трудовом процессе с учетом их физического и умственного развития и особых условий труда желательно и необходимо. Вместе с тем правоспособность малолетних не является ограниченной правоспособностью. Ибо, во-первых, по закону ограничение трудовой правоспособности возможно только в отношении лиц, совершивших уголовно наказуемое преступление; во-вторых, за ограниченной в правоспособности продолжает сохраняться широкая сфера применения способности к труду. Ограничение допускается только в праве заниматься одним каким-либо видом деятельности или занимать определенные должности.

Поэтому трудовую правоспособность малолетних следует называть исключительной правоспособностью⁵.

В ч. 3 ст. 2 Конвенции МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» от 26 июня 1973 г. (далее – Конвенция МОТ № 138) минимальный возраст для приема на работу не должен быть ниже возраста окончания школьного образования и во всяком случае не должен быть ниже 15 лет. Согласно же ч. 1 ст. 7 Конвенции МОТ № 138 национальным законодательством или специальными правилами может допускаться прием на работу по найму или на другую работу лиц в возрасте от 13 до 15 лет для легкой работы, которая:

не кажется вредной для их здоровья или развития;

не наносит ущерба посещаемости школы, их участию в утвержденных компетентными органами власти программах профессиональной ориентации или подготовки или их способности воспользоваться полученным обучением.

Согласно ст. 3 Конвенции МОТ № 138 разрешение на работу по найму или другую работу подросткам возможно при условии, что эти подростки получили достаточное специальное обучение или профессиональную подготовку по соответствующей отрасли деятельности, т. е. работодатели, принимающие на работу по трудовому договору подростков в возрасте до 16 лет, обязаны обеспечить условия для дальнейшего получения ими полного среднего образования.

В соответствии со ст. 8 Конвенции МОТ № 138 компетентный орган власти после консультаций с соответствующими организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, может путем выдачи разрешений допускать в отдельных случаях исключения из запрещения приема на работу по найму или на другую работу для таких целей, как участие в художественных выступлениях⁶.

В ст. 2 Конвенции МОТ от 17 июня 1999 г. № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» установлено, что термин «ребенок» должен применяться ко всем лицам в возрасте до 18 лет. В п. 2 ст. 7 данной Конвенции МОТ подчеркивается, что всем детям должна быть в первую очередь предоставлена возможность профессионально-технической подготовки. Такая подготовка в основном должна быть начата в подростковом возрасте. Как следствие, работа, осуществляемая лицами до 18 лет, по своему характеру или условиям не должна наносить вред здоровью, безопасности и нравственности детей.

В связи с этим следует признать, что установленный ТК РФ возрастной критерий возникновения трудовой правосубъектности в принципе соответствует международным стандартам.

⁵ См.: *Бегичев Б. К.* Трудовая правоспособность советских граждан. М., 1972. С. 154–156.

⁶ Сборник правовых актов Международной организации труда, действующих в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 361–366.

В какой мере согласуются нормы ч. 4 ст. 63 ТК РФ, которая допускает возможность использования труда лиц в возрасте до 14 лет, с международными стандартами?

В Конвенции МОТ (пересмотренной) 1937 г. № 60 «О возрасте приема детей на непромышленные работы» допускается в интересах развития искусства, науки или образования изъятие из положений данной Конвенции, с тем чтобы позволить детям выступать в любых публичных представлениях, а также участвовать в качестве актеров или статистов в кинематографических съемках. Допуская названное изъятие, Конвенция делает акцент на том, чтобы работа малолетних в цирках, варьете и кабаре по своему характеру и по условиям, в которых она проводится, не была опасной для жизни, здоровья, физического и нравственного развития детей и с целью обеспечения хорошего с ними обращения, достаточного отдыха и продолжения ими образования.

Согласно ст. 9 Конвенции МОТ № 60 дети, не достигшие 13-летнего возраста, не могут быть заняты в местах публичных представлений, но в виде исключения, в интересах развития искусства, науки или образования, национальное законодательство может только посредством индивидуального разрешения допустить изъятия из данного правила, с тем чтобы позволить детям играть в любых публичных спектаклях, а также участвовать в качестве актеров или статистов в кинематографических съемках. В то же время лица, не достигшие 17-летнего возраста, не могут быть заняты в какой-либо непромышленной профессии, которую компетентный орган власти после консультации с основными заинтересованными организациями предпринимателей и трудящихся признает связанной с опасностью для жизни, здоровья или нравственности этих лиц.

Таким образом, представляется, что ч. 4 ст. 63 ТК РФ в основном соответствует международным стандартам. Вместе с тем, очевидно, требуют уточнения положения этой части ст. 63 ТК РФ и Конвенции МОТ № 60 в отношении установления минимального возраста, с достижением которого возможен прием на работу, так как и в этом смысле малолетний должен достигнуть определенного уровня психофизиологического развития, чтобы осознанно реализовывать свои способности к труду.

В ч. 3 и 4 ст. 63 ТК РФ, к сожалению, не предусмотрена конкретная форма получения согласия одного из родителей, попечителя или опекуна, органа опеки и попечительства на заключение трудового договора с лицами, достигшими 14-летнего возраста и не достигшими этого возраста. Представляется логичным и обоснованным закрепить в указанной статье Кодекса норму о получении письменного согласия одного из родителей, попечителя или опекуна, а также письменного согласия (в ч. 4 ст. 63 ТК РФ – письменного разрешения) органа опеки и попечительства на заключение трудового договора с указанными подростками.

Кроме возрастного критерия трудовую правосубъектность физического лица характеризует и волевой критерий (волевая способность физического лица к труду). Уместно подчеркнуть, что ТК РФ (ранее действующие КЗоТы РСФСР) и иные нормативные правовые акты, содержащие

нормы трудового права, традиционно не закрепляют нормы о волевом критерии трудовой правосубъектности, что представляется пробелом в правовом регулировании. Очевидно, что возрастного критерия трудовой правосубъектности недостаточно для того, чтобы физическое лицо (работник) имело возможность трудиться. Объективно следовало бы учитывать волевой критерий и критерий физического состояния человека.

Необходимо учитывать, что суды, признавая гражданина недееспособным вследствие душевной болезни, прежде всего и главным образом лишают его гражданской дееспособности, т. е. способности своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их, не лишая по общему правилу граждан трудовой правосубъектности. Вместе с тем суды, устанавливая факт недееспособности физических лиц вследствие психического расстройства, вызванного душевными заболеваниями или слабоумием, не всегда учитывают их трудовую адаптацию, возможность выполнять отдельные виды работ.

Итак, критерием общей трудовой правосубъектности физического лица может и должен стать уровень его психофизического состояния.

Общая трудовая правосубъектность физических лиц предполагает наличие отраслевой трудовой правосубъектности. Согласно ст. 11 ТК РФ особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников (руководителей организаций, лиц, работающих по совместительству, женщин, лиц с семейными обязанностями, не достигших возраста 18 лет и др.) устанавливаются в соответствии с ТК РФ.

Особенности выполнения отдельных видов работ предполагают специфические требования к возрасту и особые требования к психофизиологическому состоянию потенциального работника.

В ТК РФ нет легального определения трудовой правосубъектности. С учетом важности этой категории следовало бы восполнить этот пробел.

В России осуществляется трудовая деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства на основании трудовых договоров, заключаемых согласно российскому трудовому законодательству, если иное не предусмотрено международным договором РФ (ст. 11 ТК РФ). При этом нельзя не учитывать нормы Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также нормы Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и соответствующие межгосударственные и межправительственные соглашения.

Трудовая правосубъектность иностранных граждан и лиц без гражданства несколько отличается от общеустановленной ТК РФ. Это обусловлено следующими обстоятельствами:

1) иностранный гражданин должен находиться на территории Российской Федерации на законных основаниях, т. е. иметь действительный вид на жительство либо разрешение на временное проживание, либо визу или иные предусмотренные федеральным законом или междуна-

родным договором РФ документы, подтверждающие его право на нахождение в России;

2) иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации, должен иметь разрешение на работу – документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление в России трудовой деятельности;

3) федеральным законом о миграционном учете предусмотрена уведомительная регистрация иностранных граждан (лиц без гражданства), и после ее прохождения иностранный гражданин (лицо без гражданства) должен получить разрешение на проживание и трудоустройство.

Другой стороной трудового договора является **работодатель**.

В этимологическом смысле термин «работодатель» означает того, кто предоставляет работу, нанимает рабочую силу⁷. Иной вариант слова «работодатель» содержит два значения:

1) тот, кто предоставляет работу, нанимает рабочую силу;

2) предприниматель, эксплуататор, человек, нанимающий рабочих с целью извлечения прибавочной стоимости⁸.

В России (до 1917 г.) основанием возникновения правоотношений, связанных с трудом, был договор личного найма. Поэтому сторона, предоставляющая работу или услугу другой стороне, называлась «наниматель», «наемщик» либо «хозяин». Вместе с указанными использовались также термины «хозяин предприятия», «предприниматель», «фабрикант».

Л. С. Таль, разработавший фундаментальную концепцию (доктрину) трудового договора, впервые стал использовать термин «работодатель». По его мнению, хозяйская власть не исчерпывается правами работодателя как договорной стороны, а является правовым положением, занимаемым хозяином как главою предприятия⁹. Симптоматично то, что МОТ в своей правотворческой деятельности предпочтение отдает терминам «предприниматель», «союзы предпринимателей», т. е. по смыслу МОТ – работодатель (работодатели). Например, в ст. 8 Конвенции МОТ от 24.06.1986 № 162 «Об охране труда при использовании асбеста» предусмотрено, что предприниматели и трудящиеся или их представители осуществляют по возможности самое тесное сотрудничество на всех уровнях.

КЗоТ РСФСР 1971 г. отказался от термина «наниматель» и предусмотрел термины «предприятие, учреждение, организация». В связи с изменением социально-экономической ситуации в России в 1990-х гг. Федеральный закон от 06.05.1998 № 69-ФЗ закрепил в ст. 15 КЗоТ РФ в качестве работодателей физических лиц и юридические лица.

В ст. 3 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» впервые дано

⁷ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Указ. соч. С. 627.

⁸ См.: Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка : в 4 т. М., 2000. Т. 3. С. 1099.

⁹ См.: Таль Л. С. Очерки промышленного права. М., 1916. С. 22.

легальное определение: работодатель – это организация (юридическое лицо), представляемая ее руководителем (администрацией), либо физическое лицо, с которым работник состоит в трудовых отношениях.

Несколько позднее в ст. 1 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» (в ред. от 25.10.2001) было указано, что работодателями являются юридические лица, в том числе иностранные, и их обособленные подразделения; международные организации, осуществляющие свою деятельность на территории Российской Федерации; родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования; крестьянские (фермерские) хозяйства; граждане, в том числе иностранные, лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, и индивидуальные предприниматели, осуществляющие прием на работу по трудовому договору.

В науке трудового права уделяется пристальное внимание категории «работодатель». Так, по мнению Е. Б. Хохлова, работодатель – это субъект, предоставляющий работу другому лицу или лицам. Поскольку речь идет о несамостоятельном и, как правило, наемном труде, то субъект, использующий наемный труд, может быть также определен и термином «наниматель»¹⁰.

С. Ю. Головина считает, что термин «работодатель» по объему шире понятия «наниматель», так как первый предоставляет работу и тому, кто поступает «по найму» (будучи целиком и полностью отчужден от средств производства), и тому, кто работает в данной организации, поскольку является учредителем (участником) хозяйственного общества. Семантика русского языка позволяет выстроить лингвистически-правовую конструкцию из однокоренных слов со стержневым словом «работа»: в правоотношения вступают и тот, кто ее предоставляет, – «работодатель», и тот, кто ее получает, – «работник». Последнего логичнее называть «работополучателем», однако такой термин не согласуется с исторической традицией использования в течение длительного времени общепринятого термина «работник». При этом следует учитывать и психологический аспект выбора понятия. Термин «наниматель» создает образ «жестокоего эксплуататора, покупающего труд рабочих по максимально низкой цене». Тогда как работодатель представляется в сознании «милосердным предпринимателем, дающим людям средства к существованию»¹¹.

В рассматриваемом контексте представляет определенный интерес классификация сфер применения труда работников, а именно:

1) сфера предпринимательства, в которой работодатели преследуют цели извлечения прибыли, при этом в данной сфере действуют юриди-

¹⁰ См.: Хохлов Е. Б. Работодатель как субъект трудового права // Курс российского трудового права. Т. 1 / под ред. Е. Б. Хохлова. СПб., 1996. С. 363.

¹¹ Головина С. Ю. Выбор терминов для обозначения понятий в трудовом праве // Правоведение. 2000. № 5. С. 51.

ческие лица (коммерческие организации) и физические лица – частные предприниматели;

2) сфера общественной жизни, в которой работодатели привлекают наемных работников для осуществления уставной или профессиональной деятельности, не связанной с извлечением прибыли и не для удовлетворения текущих потребностей работодателей – физических лиц. В этой сфере действуют юридические лица (некоммерческие организации), физические лица (например, адвокаты, нотариусы), государственные и муниципальные органы, привлекающие работников по трудовому договору;

3) частная жизнь людей, в которой они могут использовать чужой труд. Работодателями в данной сфере являются физические лица, не преследующие цели получения прибыли;

4) государственная и муниципальная служба, в которой государственные и муниципальные органы, с одной стороны, являются органами, действующими в пределах определенной им компетенции, т. е. представителями субъекта права, а с другой – являясь юридическими лицами, они могут выступать субъектами рынка труда, работодателями¹².

В соответствии с ч. 3 ст. 11 ТК РФ все работодатели (физические и юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с работниками обязаны руководствоваться положениями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Важно подчеркнуть, что согласно ст. 20 ТК РФ в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом, работодателем может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры. Так, в соответствии со ст. 31 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе заключать с работниками аппарата политической партии срочные трудовые договоры на срок, не превышающий срока полномочий руководящих органов политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений. Таким образом, политическая партия, не являясь юридическим лицом, вправе стать работодателем.

Относительно филиалов и представительств очевидно, что если им переданы юридическим лицом полномочия по приему на работу и увольнению работников, то они могут быть признаны лишь представителями работодателя.

Для целей ТК РФ работодателями – физическими лицами признаются:

физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а

¹² См.: Казакова Г. В. Проблемы правосубъектности работодателя : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 10–11.

также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления указанной деятельности (далее – работодатели – индивидуальные предприниматели). Физические лица, осуществляющие в нарушение требований федеральных законов указанную деятельность без государственной регистрации и (или) лицензирования, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления этой деятельности, не освобождаются от исполнения обязанностей, возложенных ТК РФ на работодателей – индивидуальных предпринимателей;

физические лица, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства (далее – работодатели – физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями).

Права и обязанности работодателя в трудовых отношениях осуществляются:

физическим лицом, являющимся работодателем;

органами управления юридического лица (организации) или уполномоченными ими лицами в порядке, установленном ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами.

Заключать трудовые договоры в качестве работодателей имеют право физические лица, достигшие возраста 18 лет, при условии наличия у них гражданской дееспособности в полном объеме, а также лица, не достигшие указанного возраста, – со дня приобретения ими гражданской дееспособности в полном объеме.

Физические лица, имеющие самостоятельный доход, достигшие возраста 18 лет, но ограниченные судом в дееспособности, имеют право с письменного согласия попечителей заключать трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства.

От имени физических лиц, имеющих самостоятельный доход, достигших возраста 18 лет, но признанных судом недееспособными, их опекунами могут заключаться трудовые договоры с работниками в целях личного обслуживания этих физических лиц и помощи им по ведению домашнего хозяйства.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, за исключением несовершеннолетних, приобретших гражданскую дееспособность в полном объеме, могут заключать трудовые договоры с работниками при наличии собственного заработка, стипендии, иных доходов и с письменного согласия законных представителей (родителей, опекунов, попечителей).

В случаях, предусмотренных ч. 8–10 ст. 20 ТК РФ, законные представители (родители, опекуны, попечители) физических лиц, выступающих в качестве работодателей, несут дополнительную ответственность по обязательствам, вытекающим из трудовых отношений, включая обязательства по выплате заработной платы¹³.

По вытекающим из трудовых отношений обязательствам работодателей – учреждений, финансируемых полностью или частично собственником (учредителем), а также работодателей – казенных предприятий, дополнительную ответственность несет собственник (учредитель) в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

В науке трудового права термин «работодатель» употребляется в одном принципиальном значении – как субъект, вступивший в трудовые отношения с работником, т. е. без вступления в трудовые правоотношения физическое лицо либо юридическое лицо будет оставаться в качестве потенциального работодателя.

Таким образом, понятие «работодатель» включает в себя:

юридические лица (организации), безотносительно организационно-правовых форм и форм собственности, включая государственные и муниципальные органы;

общественные объединения и политические партии;

физических лиц;

индивидуальных предпринимателей;

глав крестьянских (фермерских) хозяйств, действующих на основании норм ГК РФ и Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»;

нотариусов, действующих в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1;

адвокатов, осуществляющих свою деятельность в форме адвокатского кабинета в соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;

аудиторов, осуществляющих свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

¹³ В советский период трудовое право допускало возможность использования труда по найму в личном домашнем хозяйстве граждан для удовлетворения бытовых потребностей семьи нанимателя. На них распространялся КЗоТ РСФСР 1922 г. с изъятиями, установленными Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 8 февраля 1926 г. «Об условиях труда работников по найму, выполняющих на дому у нанимателя (домашние работники) работы по личному обслуживанию нанимателя и его семьи». Трудовые отношения домашних работников, работающих по найму в трудовых крестьянских хозяйствах, регулировались Временными правилами об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах, утвержденными СНК СССР 18 апреля 1925 г. Позднее регламентация указанных отношений осуществлялась Положением об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам, утв. постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28.04.1987 № 275/13-76.

частных детективов и частных охранников, осуществляющих частную детективную и частную охранную деятельность в соответствии с Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

не являющихся индивидуальными предпринимателями, использующими труд других лиц в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства.

Российское трудовое право исходит из узкой трактовки понятия «работодатель», согласно которой таковыми могут быть исключительно обладатели статуса юридического или физического лица. Это не вполне соответствует мировым тенденциям расширения сферы действия норм трудового права, поскольку предоставление лицам, не имеющим статуса юридического или физического лица, права вступать в трудовые отношения с работниками, очевидно, не может повлечь для них негативные последствия.

В связи с этим в ч. 4 ст. 20 ТК РФ после тезиса: «В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры» целесообразно предусмотреть: «...общественные объединения (первичные профсоюзные организации и др.), не являющиеся юридическими лицами».

Библиографический список

Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. М., 1972.

Быков А. Н. Фабричное законодательство и развитие его в России. СПб., 1909.

Головина С. Ю. Выбор терминов для обозначения понятий в трудовом праве // Правоведение. 2000. № 5.

Казакова Г. В. Проблемы правосубъектности работодателя : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азъ, 1995.

Таль Л. С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918.

Таль Л. С. Трудовой договор : цивилистическое исследование. Ярославль, 1913.

Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка : в 4 т. М., 2000. Т. 3.

Хохлов Е. Б. Работодатель как субъект трудового права // Курс российского трудового права. Т. 1 / под ред. Е. Б. Хохлова. СПб., 1996.

Якимова И. С. Правовая природа и сущность современного трудового договора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

References

Begichev B. K. Labor legal capacity of soviet citizens. M., 1972.

Bykov A. N. Factory legislation and its development in Russia. St. Petersburg, 1909.

Golovin S. Yu. Choice of terms to designate concepts in labor law // Laws. 2000. № 5.

Kazakova G. V. Problems of the employer's legal personality: author's abstract of the dissertation... candidate of legal sciences. SPb., 2005.

Ozhegov S. I., Swedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M. : Az, 1995.

Tal L. S. Essays of industrial work law. M., 1918.

Tal L. S. Labor contract: a civilistic study. Yaroslavl, 1913.

Ushakov D. N. Explanatory dictionary of the Russian language : in 4 vol. M., 2000. Vol. 3.

Khokhlov E. B. Employer as a subject of labor law // Course of Russian labor law. T. 1 / Ed. E. B. Khokhlova. St. Petersburg, 1996.

Yakimova I. S. Legal Nature and the essence of the modern employment contract: author's abstract of the dissertation... candidate of legal sciences. M., 2010.

Для цитирования:

Петров А. Я. Стороны трудового договора : спорные аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 121–133. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3546>

Recommended citation:

Petrov A. Ya. Parties to the employment contract: controversial aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2021. № 3 (46). P. 121–133. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3546>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Петров А. Я., доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ

E-mail: alexey.petrov@yandex.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Petrov A. Ya., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

E-mail: alexey.petrov@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ
В РЕЗУЛЬТАТЕ МИРОВОЙ ПАНДЕМИИ COVID-19

А. В. Буянова

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 28 августа 2021 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию актуальных вопросов изменения рынка труда в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), необходимости трансформации понимания дистанционной занятости, установления дополнительных государственных гарантий работникам в указанной сфере. Рассматриваются отдельные аспекты деятельности дистанционных работников, расширение перехода на удаленный формат работы для поддержания занятости населения в период введенной самоизоляции, а также прогнозируются требуемые в ближайшем будущем коррективы законодательства о дистанционном труде. Пандемия ускорила цифровизацию, переход к новым формам работы, а также рост безработицы. В результате перехода экономики на цифровые рельсы некоторым работникам будет не хватать компетенций, и они рискуют остаться невостребованными на мировом рынке труда.

Ключевые слова: пандемия, COVID-19, безработица, рынок труда, занятость, законодательство, Россия, совершенствование.

Abstract: this article is devoted to the study of topical issues of changes in the labor market in connection with the raging pandemic of coronavirus infection (COVID-19), the need to transform the understanding of distance employment, and the establishment of additional state guarantees for employees in this area. Certain aspects of the activities of remote workers are considered, the expansion of the transition to a remote work format to maintain employment of the population of the Russian Federation during the period of self-isolation introduced, and the necessary adjustments to the legislation on remote work are predicted in the near future. The pandemic has accelerated digitalization, the transition to new forms of work, and also accelerated the growth of unemployment. As a result of the transition of the economy to digital rails, some workers will lack competencies, and they risk being left unclaimed in the global labor market.

Key words: pandemic, COVID-19, unemployment, labor market, employment, legislation, Russia, improvement.

Пандемия коронавируса нанесла серьезный урон мировой экономике, человечество в считанные месяцы оказалось в новой реальности и столкнулось с непредвиденными вызовами, среди которых довольно резкий переход к вынужденной цифровизации всех процессов. И раньше было понятно, что мир движется в эту сторону, но из-за коронавируса

и локдаунов переход получился слишком резким, и не все оказались к нему готовы¹.

Как известно, состояние рынка труда напрямую коррелирует с состоянием экономики отдельно взятого государства и мировой экономики в целом. Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19), безусловно, внесла серьезные коррективы и без того в непростую экономическую ситуацию, вызванную обвалом финансового и нефтяного рынков. Большинство стран мира вынуждены вводить серьезные карантинные меры. Одним из условий, серьезным образом влияющим на экономику, является объявление массовой самоизоляции граждан и, следовательно, простой значительного числа предприятий и организаций.

В нынешних условиях наиболее популярным решением для максимального сохранения занятости населения, снижения нарастающей безработицы стал перевод работников на дистанционную (удаленную) работу. В Российской Федерации такие рекомендации были озвучены и на уровне Минтруда России, и в Рекомендации РТК по регулированию социально-трудовых отношений. Следует отметить, что Международная организация труда, исследуя изменения на рынке труда в период с 2008 по 2017 г., указывала на все большее распространение нетипичных форм занятости и усиление гибкости правового регулирования труда нетипичных работников. К нетипичной занятости в научной литературе относят и дистанционную занятость².

В обозначенной рекомендации Минтруд России предлагает работодателям использовать следующие варианты работы на дому: «удаленная», «дистанционная» и «надомная».

Важно отметить, что действующее трудовое законодательство не содержит термин «удаленная работа», но закрепляет дефиницию «дистанционная работа» как выполнение определенной трудовым договором трудовой функции вне места нахождения работодателя, вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя, а также использование для выполнения трудовой функции и взаимодействия с работодателем информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (в том числе сети «Интернет») (ст. 312.1 ТК РФ). Длительная история и у норм о труде «надомников», под которыми понимаются лица, заключившие трудовой договор о выполнении работы на дому из материалов и с использованием инструментов и механизмов, выделяемых работодателем либо приобретаемых надомником за свой счет (ст. 310 ТК РФ).

Минтруд России не определяет четких критериев отличия удаленной и дистанционной форм работы. Рассматривая обозначенные формы рабо-

¹ См.: Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь, 2016.

² См.: Бережнов А. А. Проблемы трудовых отношений 2019 г. (открытый диалог) // LF Academy: сайт. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004> (дата обращения: 01.05.2021).

ты, по нашему мнению, выявить серьезные сущностные различия невозможно: в обоих случаях речь идет о выполнении трудовой функции вне места расположения работодателя, как правило, по месту нахождения работника с использованием специальных технологий связи, сети «Интернет» и т. д. Очевидно, что использование абсолютно нового, неизвестного практике и работодателям, и не закреплённого в законодательстве термина, принесет определенные сложности в непростую ситуацию на рынке труда. На практике работодатели, учитывая требования трудового законодательства, предпочитают применять известный институт дистанционной работы³.

Следующим острым вопросом является порядок перевода работников на названные формы организации труда. Обращаясь к тексту Рекомендации Минтруда России, можно увидеть, что переход на удаленный режим работы может быть оформлен в особом порядке – путем обмена электронными образцами документов, а в дальнейшем – в оформлении данных документов в установленном порядке. Для самого же перевода сотрудников на удаленную работу, по мнению Минтруда РФ, работодателю достаточно определить списки работников, подлежащих переводу на удаленную работу, и порядок организации удаленной работы. Следует отметить, что такой порядок противоречит положениям ст. 72 ТК РФ, закрепляющей важнейший принцип невозможности изменения условий трудового договора в одностороннем порядке.

Важно отметить и происходящую подмену понятий. Изменение работы с переходом в условия «домашнего офиса» представляет собой изменение условий трудового договора. При этом такое изменение не подпадает под понятие перевода, обозначенного в ст. 72.2 ТК РФ, под которым понимается постоянное или временное изменение трудовой функции работника и (или) структурного подразделения, в котором работает работник (если структурное подразделение было указано в трудовом договоре), при продолжении работы у того же работодателя, а также перевод на работу в другую местность вместе с работодателем⁴.

Указанные условия (трудовая функция работника, структурное подразделение) остаются неизменными, происходит лишь изменение места выполнения работы, способа ее выполнения и отчета, а также отдельных прав и обязанностей сторон трудовых отношений в области охраны труда, а значит, применение положений ч. 2 и 3 ст. 72.2 о возможности временного перевода работника без его согласия на работу, не оговоренную в трудовом договоре, невозможно. Даже учитывая экстраординарность ситуации, рекомендуемый Минтрудом России способ изменения условий трудового договора сложно назвать легитимным. Данный пробел, по нашему мнению, еще предстоит устранить законодателю путем внесения

³ См.: *Люттов Н. Л.* Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143).

⁴ См.: О рисках возникновения чрезвычайных ситуаций в области биологической безопасности международного значения и их предикторах / В. Ю. Смоленский [и др.] // *Проблемы особо опасных инфекций*. 2017. № 3. С. 5–11.

дополнений в названную ст. 72. 2 ТК РФ и включения в понятие перевода изменение способа организации (выполнения) работы⁵.

В контексте решения названной проблемы и дальнейшего развития дистанционной занятости важным является и определение в законодательстве возможности выполнения работы в условиях частичной (не охватывающей ста процентов рабочего времени работника) дистанционной работы. Данный вопрос неоднократно обсуждался в научной литературе, позиции ученых неоднозначны.

Одни специалисты придерживаются мнения о невозможности такого объединения условий традиционного трудового договора и договора о дистанционной работе, что на практике выливается в рекомендации заключать с работниками два трудовых договора, один из которых – о дистанционной работе, либо заключать дополнительные соглашения о работе по совместительству⁶. Аналогичной позиции по этому вопросу придерживаются и отдельные специалисты Минтруда.

Поддерживая другую точку зрения, полагаем, что такая позиция ошибочна, поскольку действующее трудовое законодательство, учитывая действующий принцип свободы трудового договора, не содержит императивного запрета на включение двух способов организации труда работника в единый трудовой договор. Более того, представляется, что такой вариант наиболее предпочтителен, поскольку позволяет стабилизировать трудовые отношения с конкретным работником и защитить его права от возможных нарушений со стороны работодателя. Пандемия и переход значительного числа людей на дистанционную работу, изоляция их в рамках места проживания наглядно проиллюстрировали еще одну проблему дистанционной работы – увеличенную продолжительность рабочего времени.

Проведенное известным рекрутинговым порталом Superjob исследование показало, что 66 % респондентов готовы вернуться на работу в офис после снятия соответствующих ограничений. Одной из причин, способствующих такому положению вещей, называется увеличение нагрузки и вынужденная постоянная связь с работодателем (18 % респондентов)⁷. Действующее трудовое законодательство закрепляет общее положение, позволяющее дистанционному работнику, если иное не предусмотрено трудовым договором, устанавливать режим рабочего времени и времени отдыха по его собственному усмотрению. Известное иностранным правовым порядкам право «не быть связи» («право на офлайн») («right to be disconnected») пока не нашло своего закрепления в отечественном законодательстве.

⁵ См.: Fujita S., Moscarini G., Postel-Vinay F. The Labour Market Policy Response to COVID-19 Must Save Aggregate Matching Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

⁶ URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-pandemii-v-sovershenstvovanii-trudovogo-zakonodatelstva>

⁷ Сколько у нас фрилансеров и где они работают : результаты опроса. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Трудовое законодательство Франции закрепляет необходимость заключения между представителями работников и работодателем соглашения о времени отдыха («droit la déconnexion»), которое будет включать техническую блокировку электронной почты. Сходные положения имеются в немецкой Декларации о психическом здоровье работников Германии, позволяющей претендовать на компенсацию за работу свыше нормальной продолжительности рабочего времени, ограничивать направления корпоративной почты в выходные дни⁸. Представляется, что похожие нормы должны быть определены в соответствующей статье главы 49.1 ТК РФ, закрепляющей обязанность работодателя ограничивать направление корпоративной почты, телефонных и иных звонков во вне рабочее время, совершение иных действий, нарушающих право дистанционного работника на отдых.

Сопряженным с рассматриваемой проблемой является вопрос установления пределов контроля со стороны работодателя за работниками в рабочее время. Крупные игроки на рынке IT-услуг (например, IT-гигант КРОК (CROC) 1) предлагают технологические решения для отслеживания эффективности сотрудника, основанные на аналитике активности работника на компьютере, оценке временных затрат на отдельные операции, его телефонных переговоров, а также дополнительные методы контроля работников, обладающих особо важной (конфиденциальной) для работодателя информацией. Безусловно, определенный объем контроля со стороны работодателя необходим и предопределен его статусом.

Вместе с тем установление указанного специального программного обеспечения, особенно, если для выполнения работы работник использует принадлежащее ему имущество (компьютер, телефон и т. п.), не должно умалять право работника на частную жизнь, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ), охрану здоровья работника (включая его психическое здоровье), а также соответствовать требованиям законодательства о защите персональных данных работника.

Немаловажен и вопрос о распределении расходов, возникающих у работника, в связи с дистанционной работой. Положения ст. 312.3 ТК РФ закрепляют, что такие вопросы определяются сторонами трудовых отношений в рамках трудового договора. На практике стороны, руководствуясь указанной нормой, как правило, устанавливают соответствующую компенсацию. Вместе с тем полагаем, что условие о компенсации должно быть сформулировано законодателем в качестве императивного требования и определяться как обязательное условие трудового договора о дистанционной работе (аналогично положениям ч. 2 ст. 57 ТК РФ).

Что же мы имеем на сегодняшний день?

В феврале 2021 г. в Государственную Думу был внесен законопроект, направленный на совершенствование оказания услуг в сфере заня-

⁸ См.: Lee A., Cho J. The Impact of Epidemics on Labor Market: Identifying Victims of the Middle East Respiratory Syndrome in the Korean Labour Market // International Journal for Equity in Health. 2016. № 15 (1).

тости населения. «Единая Россия» «запустила» в регионах общественные обсуждения предлагаемых изменений. В этих обсуждениях должны принять участие как региональные, так и муниципальные депутаты от партии, представители служб занятости, профсоюзов и объединений работодателей, а также эксперты. Полагаем, что дискуссия будет такой же конструктивной и плодотворной, как и при подготовке поправок в Трудовой кодекс по дистанционной работе⁹.

Действующему закону о занятости уже 30 лет. С момента своего принятия он корректировался более 50 раз, в том числе четыре раза в 2020 г. Но в своей основе закон остался тем же, невзирая на глобальные изменения на рынке труда и новые стандарты оказания услуг. По нашему мнению, он нуждается в серьезном обновлении. И первым этапом на этом пути должны стать подготовленные изменения.

Расширяется перечень услуг, которые люди смогут получать в режиме онлайн, без очередей. Кроме того, между службой занятости, органами власти и работодателями тоже будет осуществляться электронный обмен документами, и гражданам не придется самостоятельно собирать десятки справок для оформления пособия по безработице¹⁰.

Еще одна задача, которую решает предложенный законопроект, – централизация некоторых полномочий служб занятости. С нашей точки зрения, это позволит выровнять ситуацию с безработицей в различных регионах. Сегодня, к сожалению, в некоторых субъектах Федерации проблемы в сфере занятости довольно существенные: например, в Республике Алтай доля безработных среди экономически активного населения более 16 %, в Ингушетии – почти 32 %. В то же время в Москве безработица составляет лишь 3,6 %, а в Ямало-Ненецком автономном округе – всего 2,5 %. Считаем, что надо устранить эти перекосы за счет развития внутренней трудовой миграции¹¹.

Централизация в сфере занятости необходима также для того, чтобы услуги оказывались гражданам не по месту регистрации, а по месту их фактического проживания. И мы постепенно двигаемся в этом направлении. Если в прошлом году разрешалось проходить переобучение по месту пребывания женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до трех лет, то в новом законопроекте содержится аналогичная норма для пенсионеров. Постепенно данное нововведение должно распространяться и на другие категории граждан.

Помимо этого, в рассматриваемом законопроекте заложена норма о том, что служба занятости должна поддерживать безработных в открытии своего дела, включая финансовую помощь при их постановке на учет

⁹ URL: <https://rg.ru/2021/03/23/isaev-zakon-o-zaniatosti-nuzhdaetsia-v-osovremenivanii.html>

¹⁰ Система образования оказалась не готова к переходу на дистанционное обучение в условиях пандемии. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantcionnoe-obuchenie-v-usloviakh-pandemi/>

¹¹ URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-pandemii-v-sovshenstvovanii-trudovogo-zakonodatelstva>

как плательщиков налога на профессиональный доход. В дальнейшем планируется подробнее обсудить ситуацию с самозанятыми в целом и закрепить их статус в законодательстве. С каждым днем это становится все более актуальным, поскольку процент самозанятых в России растет: сейчас их численность составляет 1,8 млн человек, а к 2024 г. их будет не менее 2,5 млн.

В ходе общественной дискуссии, которую начала «Единая Россия», эти и многие другие вопросы обязательно будут затронуты. Все предложения, которые прозвучат в регионах, чрезвычайно важны: часть из них будет реализована в рамках законопроекта через внесение поправок ко второму чтению. Остальные предложения могут лечь в основу другого документа, который фактически станет новой редакцией закона о занятости. Намеревается подготовить его в начале следующего созыва Госдумы.

Соответствующие изменения предлагается внести в Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». В частности, планируется внести поправки, направленные на развитие механизма оказания госуслуг в области содействия занятости в электронной форме. Общероссийская база вакансий «Работа в России» будет переименована в Единую цифровую платформу в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России», а наравне с очным приемом в законе может быть закреплен дистанционный формат предоставления услуг. Кроме того, взаимодействие работодателей, граждан и органов службы занятости также планируется осуществлять в электронной форме¹².

У центров занятости может появиться обязанность регистрировать граждан на портале госуслуг для подачи заявления с использованием единой цифровой платформы при отсутствии учетной записи на госуслугах. Граждан в целях содействия занятости планируется разделять в зависимости от мотивации к трудоустройству. Таким образом, планируется перейти от формального к индивидуальному подходу поиска вакансии для соискателя с учетом его реальных потребностей.

Для органов занятости будут определены единые параметры качества предоставления госуслуг, в том числе предусматривающие компетенции в части создания, развития и поддержки единой цифровой платформы¹³.

Помимо этого, предлагается уточнить условия социальных выплат, в частности конкретизировать период выплаты пособия по безработице и стипендий для отдельных категорий безработных. Предусматривается финансовое поощрение предпринимательской инициативы безработных при постановке на учет в качестве самозанятого, а пассивные формы отказа от поиска работы (неявка без уважительной причины в службу занятости или на собеседование по направлению службы) предлагается приравнять к активным формам отказа.

¹² URL: <https://rg.ru/2021/03/23/isaev-zakon-o-zaniatosti-nuzhdaetsia-v-osovremennivanii.html>

¹³ См.: Финансирование здравоохранения в России (2021–2024 гг.). Факты и предложения / Г. Э. Улумбекова [и др.] // ОРГЗДРАВ : новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2019. Т. 5, № 4. С. 4–19.

Закон может быть дополнен также новой главой об ответственности граждан, состоящих на регистрационном учете в качестве безработных, за неправомерное получение пособия по безработице (стипендии), при этом сумма пособия (стипендии), полученная обманным путем, подлежит возврату в добровольном или судебном порядке.

Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, принятие указанных мер будет способствовать повышению эффективности политики содействия занятости населения и развитию рынка труда РФ.

Таким образом, круг проблем не носит исчерпывающего характера и является лишь очевидными, на первый взгляд, пробелами, решение которых носит первоочередной характер, что позволит в ближайшей перспективе снизить число нарушений прав названной категории работников, способствуя дальнейшему развитию законодательства о труде дистанционных работников и единству правоприменительной практики.

Библиографический список

Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики : монография / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь : ПГНИУ, 2016.

Бережнов А. А. Проблемы трудовых отношений 2019 г. (открытый диалог) // LF Academy: сайт. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004>

Люттов Н. Л. Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // Lex Russica. 2018. №10 (143).

О рисках возникновения чрезвычайных ситуаций в области биологической безопасности международного значения и их предикторах / В. Ю. Смоленский [и др.] // Проблемы особо опасных инфекций. 2017. № 3. С. 5–11.

Система образования оказалась не готова к переходу на дистанционное обучение в условиях пандемии. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantcionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi/>

Сколько у нас фрилансеров и где они работают : результаты опроса. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Финансирование здравоохранения в России (2021–2024 гг.). Факты и предложения / Г. Э. Улумбекова [и др.] // ОПГЗДРАВ : новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2019. Т. 5, № 4. С. 4–19.

Lee A., Cho J. The Impact of Epidemics on Labor Market: Identifying Victims of the Middle East Respiratory Syndrome in the Korean Labour Market // International Journal for Equity in Health. 2016. № 15 (1).

Fujita S., Moscarini G., Postel-Vinay. The Labour Market Policy Response to COVID-19 Must Save Aggregate Matching Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

References

Vasilyeva Yu. V., Shuraleva S. V., Brown E. A. Legal regulation of remote work: problems of theory and practice: monograph / scientific ed. by Yu. V. Vasilyeva. Perm : PGNIU, 2016.

Berezhnov A. A. Problems of labor relations in 2019 (open dialogue) // If the Academy: website. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004>

Lyutov N. L. Remote labor: the experience of the European Union and problems of legal regulation in Russia // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143).

On the risks of emergency situations in the field of biological safety of international significance and their predictors / V. Yu. Smolenskiy [et al.]. 2017. № 3. P. 5–11.

The education system was not ready for the transition to distance learning in the context of the pandemic. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi/>

How many freelancers we have and where they work: survey results. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Financing of healthcare in Russia (2021–2024). Facts and proposals / G. E. Ulumbekova [et al.] // *ORGZDRAV: news, opinions, training. Vestnik VSHOUZ*. 2019. Vol. 5, № 4. P. 4–19.

Lee A., Cho J. The impact of epidemics on the labor market: Identifying victims of Middle East respiratory syndrome in the Korean labor market // *International Journal of Justice in Healthcare*. 2016. № 15 (1).

Fujita S., Moscarini G., Bed-Viney. Labor market Policies in response to COVID-19 Should Save The Total Relevant Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

Для цитирования:

Буянова А. В. Совершенствование законодательства о занятости населения в России в результате мировой пандемии COVID-19 // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2021. № 3 (46). С. 134–142. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3593>

Recommended citation:

Buyanova A. V. Improving employment legislation in Russia as a result of the global covid-19 pandemic // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 3 (46). P. 134–142. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3593>

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3592>

СПОРТИВНАЯ КОРПОРАТИВНАЯ ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ КАК СПЕЦИАЛЬНОЕ ОСНОВАНИЕ ПРЕКРАЩЕНИЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА СО СПОРТСМЕНОМ

А. Х. Сафин

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 28 августа 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию спортивной корпоративной дисквалификации как самостоятельного вида ответственности спортсмена. Обосновывается необходимость разграничения для целей трудового законодательства РФ спортивной корпоративной дисквалификации и спортивной дисквалификации, приводятся позиции судебных органов в отношении указанного вида ответственности. Предлагаются изменения в действующее трудовое законодательство, связанные с введением спортивной корпоративной дисквалификации как самостоятельного основания прекращения трудового договора со спортсменом.*

Ключевые слова: *спортивная корпоративная дисквалификация, труд спортсменов, прекращение трудового договора, спортивная дисквалификация.*

Abstract: *the article is devoted to the study of sports corporate disqualification as an independent type of responsibility of an athlete. The article substantiates the need to distinguish between sports corporate disqualification and sports disqualification for the purposes of the labor legislation of the Russian Federation, and provides the positions of the judicial authorities in relation to this type of liability. The amendments to the current labor legislation related to the introduction of sports corporate disqualification as an independent basis for termination of the employment contract with an athlete are also proposed.*

Key words: *sports corporate disqualification, work of athletes, termination of the employment contract, sports disqualification.*

Трудовые правоотношения спортсменов имеют целый ряд особенностей, в связи с чем законодатель обоснованно применил метод дифференциации правового регулирования данных правоотношений, дополнив Трудовой кодекс РФ специальной главой 54.1 «Особенности регулирования труда спортсменов и тренеров». В числе особенностей были определены и дополнительные основания прекращения трудового договора со спортсменами, в соответствии со ст. 348.11 Трудового кодекса РФ спортивная дисквалификация на срок шесть и более месяцев либо нарушение спортсменом, в том числе однократное, общероссийских антидопинговых правил и (или) антидопинговых правил, утвержденных международными

антидопинговыми организациями, признанное нарушением по решению соответствующей антидопинговой организации¹.

В то же время трудовые правоотношения спортсменов, помимо Трудового кодекса РФ, регулируются нормами, утвержденными общероссийскими спортивными федерациями и профессиональными спортивными лигами. Указанные нормы являются составной частью положений (регламентов) спортивных соревнований, право на утверждение и изменение которых дано вышеуказанным субъектам Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте)². При этом регулирование общероссийских спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг нередко вступает в противоречие с нормами Трудового кодекса РФ. Даже с учетом таких противоречий, указанные нормы, утвержденные общероссийскими спортивными федерациями и профессиональными спортивными лигами, активно применяются на практике. Одним из примеров таких норм является спортивная корпоративная дисквалификация, которая включает запрет на осуществление отдельных функций, любые дисквалификации, упоминаемые в регламентах общероссийских спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг, за исключением спортивной дисквалификации. Она закреплена во многих регламентах общероссийских спортивных федераций и профессиональных спортивных лиг. В частности, в ст. 12 Дисциплинарного регламента КХЛ³ установлено, что спортивной корпоративной дисквалификацией является:

для физического лица – лишение права занимать любые должности и исполнять обязанности (в том числе спортсмена-инструктора, спортсмена-хоккеиста, тренера, врача, менеджера, директора и др.) в Клубах КХЛ, МХЛ, ЖХЛ и (или) лишение права быть назначенным лицом, выполняющим управленческие функции в структуре КХЛ, МХЛ, ЖХЛ и/или в структуре Клубов КХЛ, МХЛ и ЖХЛ на определенный срок или бессрочно;

для юридического лица – лишение права вступать в спортивные корпоративные отношения с другими юридическими лицами (в том числе с Клубами) в структуре КХЛ, МХЛ; быть участником чемпионата на определенный срок или бессрочно.

Согласно п. 2 ст. 12 Дисциплинарного регламента КХЛ спортивная корпоративная дисквалификация не обжалуется в судебном либо ином порядке, но может быть отменена при рассмотрении Дисциплинарным комитетом КХЛ заявления заинтересованного лица об отмене спортивной корпоративной дисквалификации с учетом всех обстоятельств дела (события), добровольного исполнения наказания, раскаяния нарушителя, а также

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1. Ст. 3.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

³ Дисциплинарный регламент КХЛ : утвержден Советом директоров ООО «КХЛ» № 75 от 14 июля 2017 г. // Официальный сайт КХЛ. URL: https://www.khl.ru/documents/KHL_disciplinary_regulations_2020.pdf

при условии истечения с момента наложения спортивной корпоративной дисквалификации не менее шести месяцев.

При этом согласно ст. 12 Дисциплинарного регламента КХЛ продолжение исполнения трудовых обязанностей дисквалифицированным лицом не представляется возможным, поскольку на дисквалифицированное физическое лицо может быть наложен штраф в размере 100 тысяч рублей, на дисквалифицированное юридическое лицо – в размере 300 тысяч рублей.

Отдельно в ст. 12 Дисциплинарного регламента КХЛ установлена мера ответственности в отношении юридического лица, которое заключает с дисквалифицированным лицом трудовой договор либо не расторгает действующий трудовой договор с дисквалифицированным лицом. Штраф устанавливается на уровне 300 тысяч рублей.

В регламентах других видов спорта спортивная корпоративная дисквалификация прямо не поименована. В Дисциплинарном регламенте ФХР⁴ проводится разграничение между спортивной дисквалификацией, предполагающей отстранение спортсмена или иного официального лица Клуба от участия в соревнованиях, и запретом на выполнение лицом конкретных функций, выражающимся в запрете лицу на определенное количество матчей либо пожизненно осуществлять функцию, непосредственно связанную с деятельностью в хоккее. В футболе разграничений между видами дисквалификации не проводится: в соответствии с Дисциплинарным регламентом Российского футбольного союза⁵ использован аналогичный ФХР подход. К спортсменам и официальным лицам Клуба применяется спортивная дисквалификация. Имеется также такая санкция, как запрет на осуществление любой связанной с футболом деятельности (ст. 18 Дисциплинарного регламента РФС), применяемой по отношению ко всем физическим лицам, в том числе спортсменам.

Спортивную корпоративную дисквалификацию нельзя понимать как составную часть спортивной дисквалификации, поскольку в силу ст. 1 Закона о спорте последняя предполагает отстранение спортсмена от участия в спортивных соревнованиях, которое осуществляется международной спортивной федерацией по соответствующему виду спорта или общероссийской спортивной федерацией по соответствующему виду спорта за нарушение правил вида спорта, или положений (регламентов) спортивных соревнований, или антидопинговых правил, или норм, утвержденных международными спортивными организациями, или норм, утвержденных общероссийскими спортивными федерациями.

Законодательное определение «спортивной дисквалификации» предполагает ее применение исключительно к спортсменам, а не к иным официальным лицам Клуба. Спортивная дисквалификация не предполагает запрета заниматься любой деятельностью, связанной с данным видом

⁴ Дисциплинарный регламент ФХР : утвержден решением Правления ФХР от 27 июня 2016 г. № 3/16 // Официальный сайт ФХР. URL: https://fhr.ru/upload/iblock/25c/Distsiplinarnyy_reglament_FKHR

⁵ Дисциплинарный регламент РФС : утвержден постановлением Исполкома Общероссийской общественной организации «Российский футбольный союз» от 23 декабря 2010 г. № 65/2 с последующими изменениями и дополнениями // Официальный сайт РФС. URL: <https://static.rfs.ru/documents/1/5f439f85705f4.pdf>

спорта, а распространяется исключительно на соревновательную деятельность. Спортивная дисквалификация осуществляется либо международной спортивной федерацией либо общероссийской спортивной федерацией по соответствующему виду спорта. Профессиональная спортивная лига в число субъектов, накладывающих спортивную дисквалификацию, не входит. Такой подход отчасти подтверждается ст. 14 Дисциплинарного регламента КХЛ, которая определяет спортивную дисквалификацию как запрет на участие в предстоящем матче (матчах) или в течение определенного периода в случаях и по основаниям, прямо предусмотренным законодательством Российской Федерации, т. е. в части применения дисквалификации делается отсылка как к законодательству Российской Федерации. Отличительной особенностью Регламента КХЛ является возможность применения спортивной корпоративной дисквалификации к юридическим лицам. Таким образом, понятие «спортивная корпоративная дисквалификация» является более широким, чем «спортивная дисквалификация».

При этом в действующем законодательстве такое самостоятельное основание прекращения трудового договора со спортсменом, как спортивная корпоративная дисквалификация, отсутствует. Следовательно, работодатель – профессиональный клуб – оказывается в ситуации, когда он либо вынужден увольнять работника неправомерно, либо уплачивать штрафы на регулярной основе за нарушение регламента соревнований.

Невключение спортивной корпоративной дисквалификации в Трудовой кодекс РФ создает негативные имущественные последствия для работодателя, что подтверждается судебной практикой. Пытаясь избежать конфликтной ситуации с организатором соревнований, профессиональные спортивные клубы пытались применять по аналогии п. 8 ст. 83 Трудового кодекса РФ, а именно в качестве основания прекращения трудового договора выступала дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору. На уровне суда первой инстанции такой подход был поддержан. Суд первой инстанции, руководствуясь положениями Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», Правовым регламентом КХЛ, Дисциплинарным регламентом КХЛ, пришел к выводу, что поскольку работник отказался в добровольном порядке исполнить решение КХЛ, у ответчика имелись основания для увольнения истца по п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК РФ в связи с дисквалификацией, исключающей возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору.

Однако апелляционная инстанция не согласилась с вышеуказанным подходом. В частности, апелляционным определением Приморского краевого суда по делу № 33-9461 от 3 сентября 2019 г.⁶ работник, к которому была применена спортивная корпоративная дисквалификация и с которым Клуб прекратил трудовые отношения на основании п. 8 ст. 83 Трудового кодекса РФ, был восстановлен в должности, в пользу работника была взыскана заработная плата за время вынужденного прогула, а также компенсация морального вреда.

⁶ Апелляционное определение Приморского краевого суда по делу № 33-9461 от 3 сентября 2019 г. URL: <http://kraevoy.prm.sudrf.ru/>

Свое решение суд обосновал тем, что основанием для увольнения работника по п. 8 ч. 1 ст. 83 ТК РФ является дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору.

При этом дисквалификация должна быть санкцией, установленной административным наказанием или в связи с приговором суда.

Учитывая, что дисквалификация является видом административного наказания, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Принимая во внимание, что постановление суда о применении к работнику такого вида административной ответственности, как дисквалификация, профессиональным клубом не было представлено, как и не был представлен приговор суда, предусматривающий наказание в виде дисквалификации, приказ об увольнении работника не мог быть признан законным и обоснованным, что послужило основанием для восстановления работника в должности.

При этом в отношении самой спортивной корпоративной дисквалификации суд указал, что подп. 1.1 п. 1 ст. 12 Дисциплинарного регламента КХЛ, предусматривающий спортивную санкцию в виде лишения права занимать любые должности в структуре Клубов КХЛ, ограничивает право гражданина Российской Федерации свободно распоряжаться своими способностями к труду, гарантированное ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, а также нарушает один из основных принципов регулирования трудовых отношений, закрепленный в абзаце 2 ст. 2 Трудового кодекса РФ, а именно принцип свободы труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности, а также ограничивает право работника обращаться в органы рассмотрения индивидуальных трудовых споров, по данному вопросу.

Такой подход суда вызывает сомнения. Необходимо подчеркнуть, что право на труд, включающее занятие профессией и род деятельности, упоминается здесь в целом. В то же время при применении спортивной корпоративной дисквалификации ограничивается лишь трудоустройство в ООО «КХЛ» и клубах лиги. Говорить об ограничении права на труд уместно после получения конкретного отказа в приеме на работу в связи с вынесенным решением о спортивной корпоративной дисквалификации.

Решение о корпоративной дисквалификации, как и указано в названии вида наказания, имеет корпоративный характер, и вынесенное наказание имеет информационный характер для клубов КХЛ и непосредственно КХЛ, договорившихся о корпоративных принципах. Корпоративная дисквалификация не влечет незамедлительного прекращения трудовых отношений между работодателем и работником.

Полагаем, что спортивная корпоративная дисквалификация, активно применяемая на практике общероссийскими спортивными федерациями и профессиональными спортивными лигами, нуждается в закреплении на законодательном уровне.

В связи с этим предлагается изменить ст. 83 Трудового кодекса РФ «Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон» путем включения такого дополнительного основания прекращения трудовых отношений, как спортивная корпоративная дисквалификация. Включение указанного основания прекращения трудовых отношений в главу 54.1 Трудового кодекса, посвященную правовому регулированию труда спортсменов и тренеров, не устранил пробел в правовом регулировании полностью, поскольку санкция в виде спортивной корпоративной дисквалификации применяется не только к спортсменам и тренерам, но и иным субъектам спорта. При этом можно реализовать подход, при котором в главу 54.1 будут включены, помимо спортсменов и тренеров, иные работники в сфере спорта, включая руководителей клубов, генеральных менеджеров, спортивных директоров и иных работников профессиональных спортивных клубов и лиг. Вместе с тем такой подход потребует комплексной переработки главы 54.1 Трудового кодекса РФ, что может быть проблематично.

Таким образом, спортивная корпоративная дисквалификация требует законодательного закрепления, поскольку профессиональные спортивные лиги и общероссийские спортивные федерации заинтересованы в том, чтобы привлекать к ответственности злостных нарушителей их норм. При этом указанное соблюдение корпоративных принципов не должно создавать проблем для профессиональных клубов и иных работодателей, где трудоустроен спортсмен. Установление в качестве дополнительного основания прекращения трудового договора спортивной корпоративной дисквалификации позволит избежать вышеописанных сложностей.

Для цитирования:

Сафин А. Х. Спортивная корпоративная дисквалификация как специальное основание прекращения трудового договора со спортсменом // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 143–148. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3592>

Recommended citation:

Safin A. Kh. Sports corporate disqualification as a special ground for termination of an employment contract with an athlete // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 143–148. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3592>

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3547>

ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ

Е. Б. Лупарев

Кубанский государственный университет

Поступила в редакцию 25 июля 2021 г.

Аннотация: целью работы выступает изучение малоисследованного явления в теории административного процесса, а именно: объекта и предмета административно-процессуального правоотношения исходя из представлений общей теории права об объекте и предмете правоотношения с учетом особенностей отраслевой направленности норм административно-процессуального административного права. Соответственно задачами работы являются: определение природы объекта и предмета административно-процессуального правоотношения; соотношения между объектом и предметом административно-процессуального правоотношения. Принципиальным результатом данной работы выступает мысль о том, что объект и предмет административно-процессуального правоотношения соотносятся как целое и часть. При этом синтетическое определение объекта административно-процессуального правоотношения влечет за собой и неоднородность предмета административно-процессуального правоотношения. В связи с этим логика анализа заявленных явлений предполагает их сравнение с подобными структурными элементами иных видов процессуальных правоотношений и новый взгляд на теорию объекта процессуальных правоотношения в общетеоретическом смысле.

Ключевые слова: административный процесс, административно-процессуальное правоотношение, объект правоотношения, предмет правоотношения.

Abstract: the aim of the work is to study a little-studied phenomenon in the theory of administrative process, namely, the object and subject of administrative-procedural legal relations based on the concepts of the general theory of law about the object and subject of legal relations, taking into account the peculiarities of the sectoral orientation of the norms of administrative-procedural and substantive administrative law. Accordingly, the tasks of the work are: determination of the nature of the object and the subject of the administrative procedural relationship; the relationship between the object and the subject of the administrative procedural relationship. The goals and objectives of the work determined the research methodology, which is based on general philosophical heuristic methods, as well as the method of comparative analysis, systemic and structural method. The principal result of this The work suggests that the object and the subject of the administrative procedural legal relationship are related as a whole and a part. At the same time, the synthetic definition of the object of the administrative procedural legal relationship entails the heterogeneity of the subject of the administrative procedural legal relationship. In this regard, the logic of the analysis of the declared phenomena presupposes their comparison with similar structural

elements of other types of procedural legal relations and a new look at the theory of the object of procedural legal relations in the general theoretical sense.

Key words: *administrative process, administrative procedural legal relationship, object of legal relationship, subject of legal relationship.*

По разным данным, термин «объект» был заимствован в XVI в. из латинского, немецкого, польского языков¹ и в общеупотребительном обороте традиционно рассматривается либо как предмет, составляющий часть внешнего мира, либо как предмет познания и деятельности человека².

Понимание этого термина применительно к русскому мыслительному типу, данное В. И. Далем, определяет его не только как противопоставляемое субъекту явление, но и как некую *самость*³, которая в свою очередь имеет разные трактовки⁴, включая «стремление, гармонизацию и активность субъекта»⁵. Весьма распространенная философская характеристика объекта определяет его в качестве того, что противостоит субъекту в его деятельности⁶. Объект не просто тождествен объективной реальности, а выступает как такая ее часть, которая находится во взаимодействии с субъектом. В эпистемологической (до второй половины XX в. применялся термин «гносеологической»⁷) части трактовки объекта, которая предполагает, что и сам субъект может быть объектом, концепция созерцательного материализма исходит из пассивной роли индивида во взаимодействии с объектом⁸. Сторонники феноменологической трактовки объекта предполагают его как нечто априорно данное субъекту и воспринимаемое им как рефлексия сознания о своих актах и о данном в них содержании⁹. Если исходить из того, что объективная реальность по сути дела есть категория, определяемая через понятие материи, включающей в себя не только все непосредственно наблюдаемые человеком объекты и тела природы, но и те, которые в принципе могут быть познаны в будущем, то объект административно-процессуального правоотношения может

¹ См.: Гуськова А. В., Сотин Б. В. Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический. М., 2003. С. 549.

² См.: Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лёхина, Ф. Н. Петрова. М., 1955. С. 488.

³ См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М., 2006. Т. 2: И-О. С. 635.

⁴ Стоит заметить, что в традиционной натурфилософии самость трактуется как явление, фиксирующее определенность объекта (т. е. *самость* – это не сам объект, а его свойство. – Е. Л.). URL: <http://www.ubrus.org/dictionary-units/?id=126477>

⁵ Богаченко В. В. «Самость» как атрибут целостности субъекта социального действия и ее социокультурные уровни формирования // Труды БГТУ. История, философия, филология. 2015. № 5. С. 141.

⁶ См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 453.

⁷ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%E1%FA%E5%EA%F2>

⁸ См.: Философия. Ч. 2 : Основные проблемы философии / под ред. В. И. Кириллова [и др.]. М., 1997. С. 56.

⁹ См.: Мотрошилова Н. В. Принципы и противоречия феноменологической философии. М., 1968.

быть рассмотрен только в рамках системы, включающей в себя не только управляющую, управляемую и разрешающую административное дело подсистемы, но и *познаваемую* субъектом подсистему. Вырабатываемые субъектом административно-процессуального правоотношения знания о своих субъективных публичных правах и обязанностях и есть показатель соотношения субъекта с объектом. С высокой степенью достоверности можно утверждать, что в данном случае мы имеем дело с идеализированным объектом, т. е. с тем, как конкретный субъект понимает свои права¹⁰, ведь объективная реальность, существующая вне зависимости от субъекта, становится объектом по мере того, как субъект вступает с ней в связь¹¹.

Исходя из таких посылок, можно предположить, что общеэтимологическое понимание объекта как предмета, составляющего часть внешнего материального мира, предмет познания и деятельности человека¹², или как того, что существует вне нас и независимо от нашего сознания¹³, по меньшей мере, не в полном объеме отражает всю проблематику понимания объекта административно-процессуального правоотношения и его соотношение с предметом правоотношения.

Итак, исходными характеристиками в понимании объекта выступает его идеалистический характер, связанность с субъективным человеческим сознанием, невозможность описать конечную структуру, поскольку объект представляется как бесконечный сверхсмысловой процесс деятельности.

Если транспонировать общефилософские категории (какого-то определенного философского направления) в правовую действительность, т. е. понимание того, что объект зависит от субъекта как носителя процессуальных прав (как минимум права на обращение в государственные или муниципальные органы), служит его интересам, «является средством воздействия субъекта на новые отношения»¹⁴. Теория социального управления, являющаяся исходной для науки государственного управления, а она в свою очередь для административно-процессуального права под объектом социального управления понимает совокупность отношений, имеющих место в обществе, социальных группах, управляемую социальную систему, элементами которой являются общества, социальные группы, взаимодействующие между собой по поводу реализации общих и особых интересов¹⁵. С функциональной точки зрения объект социального управ-

¹⁰ См.: Швырев В. С. Теоретическое и эмпирическое в научном познании. М., 1978. С. 321–322.

¹¹ См.: Рубинштейн С. Л. Бытие и сознание. М., 1957. С. 56.

¹² См.: Словарь иностранных слов в русском языке / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М., 1996. С. 486.

¹³ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 432.

¹⁴ Садыков Б. Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей // Философские проблемы сознания и познания. Науч. труды. Серия «Философия». Новосибирск, 1965. Вып. 1. С. 48.

¹⁵ См.: Социальные технологии : толковый словарь / под ред. Л. Я. Дятченко [и др.]. М. ; Белгород, 1995. С. 101.

ления – поведение людей. Но объект социального управления и объект административно-процессуального правоотношения хотя и соотносимые, но разные явления. Объект социального управления трансформируется в объект административно-процессуального правоотношения только при наличии целеполагающих обстоятельств, имеющих значение при отделении материальной нормы от процессуальной.

К таким целеполагающим обстоятельствам относится наличие отклонений от нормального развития управленческого процесса, которые должны быть нивелированы в рамках типологизированных управленческих процедур.

В общей теории права существует подход, согласно которому объект правоотношений определяется как материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей граждан и организаций и по поводу которых субъекты права вступают в правоотношения и осуществляют свои субъективные права и обязанности¹⁶. В то же время Н. Г. Александров понятие объекта правового отношения не отождествлял с понятием объекта правового регулирования¹⁷. Действительно, объектом правового регулирования являются общественные отношения, а объектом правоотношения, следовательно, должен выступать какой-либо результат такого правового регулирования общественных отношений.

Системное исследование понятия «объект административно-процессуального правоотношения» требует исследования с точки зрения отношений типа «субъект – объект» и «объект – предмет».

О. С. Иоффе определяет объект правоотношения как то, «на что направлено или на что воздействует правоотношение»¹⁸, подразумевая при этом и поведение людей, и материальные объекты, на которые человек воздействует через свое поведение. С. С. Алексеевым была поддержана теория множественности объектов правоотношений, причем он утверждал, что «субъективное право можно иметь лишь на результат деятельности, когда движение как процесс перешло в форму предметности»¹⁹. По мнению Л. С. Явича, объектом правоотношения могут быть как сами действия людей, так и их результаты, причем поведение может быть направлено на само субъективное право. Это имеет место в тех случаях, когда физическое либо юридическое лицо добивается признания за ними факта наличия у них того или иного права²⁰. Ю. К. Толстой убежден, что решение вопроса об объекте во многом зависит от определения места пра-

¹⁶ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 282.

¹⁷ См.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 116–117.

¹⁸ Общая теория государства и права / отв. ред. Д. А. Керимов. Л., 1961. С. 394.

¹⁹ Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 295.

²⁰ См.: Теория государства и права / под ред. А. И. Королева, Л. С. Явича. Л., 1987. С. 423.

воотношения в ряду других общественных явлений и раскрытия его служебной роли²¹. С. С. Алексеев указывал, что вопрос об объекте правоотношения имеет существенное теоретическое и практическое значение²².

Обсуждение вопроса, связанного с определением понятия юридического термина «объект правоотношения», ведется среди ученых на протяжении длительного времени. Еще в 1905 г. Д. Д. Grimm отмечал противоречивость существующих в науке мнений в отношении термина «объект права»²³, а Н. Н. Алексеев в своих лекциях 1918–1919 гг., говоря о правоотношении, отмечал, что «понятие объекта права не принадлежит к числу ясных понятий юриспруденции», и приводил теории того времени²⁴.

Дореволюционные российские правоведы, имея необходимость затронуть вопрос об объектах прав, редко пользовались словосочетанием «объект правоотношения». Применительно к административно-процессуальному праву речь может идти о работах А. И. Елистратова. Следует также отметить труды Г. Ф. Шершеневича, исследовавшего «объект юридического отношения» в качестве «повода», по которому он возникает²⁵. Говорил об объектах юридических отношений и И. М. Тютрюмов²⁶. Н. Н. Алексеев, хотя и отнес вопрос об объекте в раздел учения о правоотношении, тем не менее ставил его как вопрос об объекте права²⁷. Таким образом, практически все авторы рассматривали объект как необходимый элемент правоотношения, принадлежащий ему в качестве оппозиции другому элементу – субъекта, а не как объект направленности собственно правоотношения.

С течением времени в отечественной юридической науке вопрос об объекте правоотношения, подменился вопросом об объекте, на который правоотношение, отождествляемое здесь с правом и обязанностью, направлено²⁸. При существующих стереотипах в понимании правоотношения как философской категории поиск объекта именно у правоотношения как раз и не дает возможности найти такой объект. Поиск реального объекта явления на «идеальном уровне неотвратимо начинает подменяться поиском оправдания (цели существования. – Е. Л.) этого явления; вместо

²¹ См.: Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.

²² См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1966. С. 145.

²³ См.: Grimm Д. Д. К учению об объектах прав // Вестник гражданского права. 2007. № 1 (цит. по: Вестник права. Журнал юридического общества при Императорском С.-Петербургском ун-те. 1905. № 7, сентябрь ; № 8, октябрь).

²⁴ Алексеев Н. Н. Общее учение о праве. Симферополь, 1919. С. 144.

²⁵ Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 73 ; *Его же*. Общая теория права. М., 1912. Вып. 3. С. 570.

²⁶ См.: Тютрюмов И. М. Гражданское право. Юрьев, 1922. С. 38.

²⁷ См.: Алексеев Н. Н. Общее учение о праве. Курс лекций, прочитанных в Таврическом университете в 1918/19 году. Симферополь, 1919. С. 146–148.

²⁸ См., например: Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 1995 ; Иоффе О. С. Избранные труды : в 4 т. СПб., 2004.

наличного объекта пытаются найти цель, должный объект²⁹. И здесь, конечно, прав Д. Д. Гримм, предостерегавший от смешения «объекта в смысле элемента отношения» «с объектом в смысле общей цели, которая имеет быть достигнута при посредстве установления данного абстрактного типа, данного юридического института»³⁰ и критиковавший Бирлинга, прямо провозглашавшего тождество объекта и цели³¹.

При этом упускается из виду, что право как воля господствующей элиты, класса, как воля, вытекающая из общественного договора, – есть явление реального мира, хотя и весьма своеобразное, субъективно-объективное.

Популярны ныне предложения отказаться от философского понимания объекта³² и попытаться выстроить некое «собственно правовое понятие объекта»³³. Правда, в отличие от общей теории права, представители административно-правовой и административно-процессуальной науки со свойственной им конкретностью все же не отрицают данного понятия, хотя и дают ему разноплановую трактовку.

Так, В. М. Манохин считает, что «объектами административных правоотношений могут быть действия, имущество, предметы духовного богатства и культуры, правовой статус гражданина, его здоровье, отдых и спокойствие, ограничение прав или личной свободы»³⁴.

Ю. М. Козлов доказывал, что именно поведение людей, совершаемые ими действия или бездействие – вот тот внешний объект (предмет), с которым связываются правомочия и обязанности участников административно-правовых отношений, а не наоборот. Категория объекта связывается, таким образом, непосредственно с субъектом.

Нам больше импонирует позиция, согласно которой объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение. Субъективное право открывает перед его обладателем возможность чем-то владеть, пользоваться, распоряжаться, вести себя определенным образом, претендовать на действия других. Все это подпадает под понятие объекта. Обязанность призвана обеспечивать осуществление данного права, а следовательно, нормальное функционирование правового отношения в интересах публичной администрации и противостоящего ей иного конкретного субъекта.

²⁹ *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М., 1912. Вып. 3. С. 588.

³⁰ *Гримм Д. Д.* К учению об объектах прав // Вестник права. 1905. Книга восьмая. Октябрь. С. 107.

³¹ См.: Там же. Книга седьмая. Сентябрь. С. 191–192.

³² См.: *Алексеев С. С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права : сб. статей / под ред. С. Н. Братуся. М., 1960. С. 286 ; *Его же.* Общая теория права : в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 155 ; *Латыев А. Н.* Вещи как объекты обязательств. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article64.html> ; *Рыбалов А. О.* Абсолютные права и правоотношения // Правоведение. 2006. № 1. С. 140–142.

³³ *Байбак В. В.* Обязательственное требование как объект гражданского оборота. М., 2005. С. 35.

³⁴ *Манохин В. М.* Административное право : курс лекций. Саратов, 1968. С. 68.

Различие между объектом права в целом и объектами конкретных правоотношений, возникающих в результате его действия, заключается как в степени конкретизации, так и в наличии или отсутствии субъективной составляющей в соответствующих объектах.

Под объектом административно-процессуального правоотношения следует понимать то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

Несмотря на то что категория «интерес» получила довольно долгое историческое развитие в зарубежных доктринах наряду с конструкцией субъективных прав и обязанностей, она сравнительно недавно стала восприниматься отечественными учеными в качестве необходимого элемента структуры публичных правоотношений. Причем применительно к административно-процессуальным правоотношениям данная категория может рассматриваться двояко – как элемент содержания правоотношения (законный интерес) и как явление, определяющее содержание объекта административно-процессуального правоотношения.

Интерес (от лат. *interest* – имеет значение, важно):

1) в социологии – реальная причина социальных действий, лежащая в основе непосредственных побуждений – мотивов, идей и т. п. – участвующих в них индивидов, социальных групп;

2) в психологии – отношение личности к предмету как к чему-то для нее ценному, привлекательному. Содержание и характер интереса связаны как со строением и динамикой мотивов и потребностей человека, так и с характером форм и средств освоения действительности, которыми он владеет³⁵.

Многие сторонники выражения общественных отношений через понятие «интерес» основываются на высказывании почти забытого ныне Ф. Энгельса о том, что «экономические отношения каждого общества проявляются прежде всего как интерес»³⁶.

Понятие «интерес» приобретает новое содержание, когда оно закреплено в законодательстве. Правовое регулирование публичных общественных отношений нацелено на достижение задач, которые государство ставит перед органами, осуществляющими функции публичной власти. В каждой отрасли права можно выявить некую доминанту, обусловленную характером интересов.

Понятие «интерес» рассматривается в психологическом (субъективном) и социологическом (объективном) аспектах. В первом случае интерес рассматривается как продукт деятельности мозга, как побудительный мотив к действию, в основе которого лежит осознанная потребность – интерес (субъективный интерес), выражающая внутренне эмоциональное отношение субъекта к объекту. В социологическом (объективном) аспекте интерес выступает как понятие, обозначающее и характеризующее нечто

³⁵ См.: Краткая российская энциклопедия / под ред. В. М. Карева. М., 2005.

³⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. М., 1961. Т. 18. С. 271.

объективно значимое для индивида, общества. Если потребность – это отношение субъекта к предмету потребности, то интерес – это отношение между субъектами по поводу этой потребности, как взаимосвязь индивидов их связей (социальный аспект)³⁷. Поэтому интерес – это объективно-субъективная категория, выражающая направленность общества, государства, личности на предметы и объекты, способные удовлетворить определенную потребность³⁸.

Анализ структуры интереса В. Н. Винокуровым³⁹ позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, на основании такой модели интереса нетрудно убедиться в том, что она по существу является моделью общественно-отношения. Во-вторых, необходимо выделять две группы интересов: интересы субъектов отношения, сцепляющие их и находящиеся внутри конкретного отношения, и интересы государства, выраженные в норме права, находящиеся вне отношения, которое охраняется, так как является объектом направленности интереса. В-третьих, понятие «интерес» позволяет конкретизировать субъект отношений. Если понятие «общественное отношение» и его составной элемент – возможность не поддаются или трудно поддаются видовой дифференциации, то этого нельзя сказать о носителе этих возможностей.

По мнению Е. К. Каиржанова, интерес и общественные отношения соотносятся как явление (интересы) и сущность (общественные отношения), где интерес выступает конкретным выражением общественных отношений⁴⁰. Категории «явление» и «сущность» выражают соотношение поверхностных и глубинных уровней действительности. Сущность – внутренняя, глубинная, скрытая, относительно устойчивая сторона того или иного явления, определяющая его природу. Явление – внешние, наблюдаемые, изменчивые характеристики того или иного предмета⁴¹.

Под публичным интересом может пониматься следующее: «охраняемый законом интерес общества»⁴², «общественный интерес»⁴³, «интерес

³⁷ См.: *Здравомыслов В. Г.* Проблема интереса в социологической концепции. Л., 1964. С. 29 ; *Шайкенов Н. А.* Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. С. 10, 19 ; *Матузов Н. И.* Личность. Права. Демократия (теоретические аспекты субъективного права). Саратов, 1972. С. 209.

³⁸ См.: *Замосковцев П. В.* Некоторые вопросы системы Особенной части советского уголовного законодательства // *Сибирские юрид. записки.* Омск ; Иркутск, 1971. С. 7.

³⁹ См.: *Винокуров В. Н.* Интересы как способ конкретизации непосредственно-объекта преступления // *Журнал российского права.* 2009. № 5.

⁴⁰ См.: *Каиржанов Е. К.* Интересы трудящихся и уголовный закон. Проблема объекта преступления. Алма-Ата, 1973. С. 51, 56.

⁴¹ См.: Введение в философию : учеб. для вузов : в 2 ч. / Т. И. Фролов [и др.]. М., 1989. Ч. 2. С. 112–13.

⁴² Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. М., 2003. С. 667 (автор комментария – Б. Я. Полонский).

⁴³ *Будак Е.* Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса – основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в

больших социальных групп»⁴⁴, «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности»⁴⁵. Непосредственное практическое использование любого из перечисленных выше терминов, по мнению А. Е. Ефимова, представляется «затруднительным в силу той же чрезмерной неконкретности каждого из них»⁴⁶.

В административном процессе правовые понятия «публичное» и «частное» несут уже комплексную смысловую нагрузку, отошли от своего материально-правового содержания, поскольку индивидуальным (личным) может быть обращение за защитой интереса, вытекающего из административного или иного публичного правоотношения. Тем не менее в процессуальном смысле – это обращение за защитой личного интереса.

Защитой публичного интереса, по нашему мнению, следует считать и обращение в защиту интересов большого круга лиц (неопределенного круга лиц), когда эти интересы хотя и вытекают из частноправовых отношений, но в силу того что субъектов нарушенного права много, ситуация их защиты приобретает публичное, общественное значение. И именно поэтому в чужих интересах, в интересах этой большой группы лиц обращается государственный или иной орган со специальной компетенцией⁴⁷.

При отсутствии разумного баланса публичных и частных интересов может возникнуть конфликт интересов, приводящий к спорам в публичной сфере.

В административном процессе, где одной из сторон правоотношения всегда является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, обязанности которых нередко сливаются с их правами (теория единства прав и обязанностей государственного органа), выражаясь в едином полномочии, объект правоотношения иногда может быть определен через интерес лишь управомоченного лица, например в административно-делiktных процессуальных правоотношениях, связанных с привлечением к административной или служебно-дисциплинарной ответственности.

Итак, считаем доказанным тезис о том, что определяющим элементом объекта административно-процессуального правоотношения выступает публичный интерес, являющийся выражением группового индивидуального интереса, который определяется административно-процессуальной политикой.

Предмет административно-процессуального правоотношения является частью объекта, выражает его наиболее существенные черты, но не поглощает его.

порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37.

⁴⁴ *Нешатаева Т. Н.* Соответствовать требованиям европейских стандартов. Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 53.

⁴⁵ *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995. С. 55.

⁴⁶ *Ефимов А. Е.* О нарушении публичных интересов по смыслу пункта 3 статьи 304 АПК РФ // Юрист. 2006. № 4. С. 36.

⁴⁷ См.: *Павлушина А. А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6.

Часто соотношение объекта и предмета правоотношения замыкается на дихотомическую конструкцию типа «что-то представляет собой часть чего-то». По мнению Н. В. Сильченко, в исследованиях предмета публичного правоотношения сложилась такая же ситуация, как и в исследованиях предмета правового регулирования, «суть которой в том, что, несмотря на большую теоретическую и практическую важность для юридической науки данной научно-правовой конструкции, ее общетеоретические разработки сегодня осуществляются неудовлетворительно»⁴⁸.

Аналогичную проблему, но в динамике развития (построения и написания) диссертационных исследований рассматривает Г. Х. Валеев⁴⁹, указывая, что выделение объекта и предмета исследования не только для начинающего, но даже и для достаточно зрелого ученого подчас становится камнем преткновения, так как до сих пор в недостаточной степени разработаны методологические требования к формулированию ключевых понятийно-терминологических категорий, которые определяют содержание и направленность исследования. В некоторых случаях эти две категории – «объект» и «предмет» – преподносятся в качестве синонимичных: в одном и том же источнике объект (лат. *objectum* – предмет) – это «то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания и является предметом познания, практического воздействия»⁵⁰, а предмет – это «всякая материальная вещь, объект познания»⁵¹.

Понятие предмета административно-процессуального правоотношения в нашей концепции выражает правовой смысл, предназначение и цель правоотношения – конкретизацию абстрактного содержания реализуемой нормы права. Предмет правоотношения в таком случае – это реализованное, индивидуально-конкретизированное выражение объекта правоотношения. В чем же разница? Точнее, что нужно добавить к предмету административного правоотношения, чтобы получить объект и нужно ли? На наш взгляд, не следует механически рассматривать предмет как часть объекта, соотносить их как часть и целое. Это самостоятельные явления: объект выражает направленность воли субъекта, а предмет представляет собой результат деятельности субъекта – административные и административно-процессуальные акты, иные действия и бездействия, носящие как материально-правовой, так и процессуальный характер. Материально-правовой характер предмета административно-процессуального правоотношения имеет значение, если этот акт оспаривается или с его принятием появляются основания для административной или служебно-дисциплинарной ответственности лица.

⁴⁸ Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12. С. 61–64.

⁴⁹ См.: Валеев Г. Х. Объект, предмет и тема научного исследования // Педагогика. 2002. № 2. С. 27–31.

⁵⁰ Кондаков И. И. Логический словарь. М., 1971. С. 350.

⁵¹ Там же. С. 413.

Библиографический список

- Аксененок Г. А.* Земельные правоотношения в СССР. М. : Госюриздат, 1958.
- Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М. : Госюриздат, 1955.
- Алексеев Н. Н.* Общее учение о праве : курс лекций, прочитанных в Таврическом университете в 1918/19 году. Симферополь : Типография Е. К. Брешко-Брешковской, 1919.
- Алексеев Н. Н.* Общее учение о праве. Симферополь : Типография Е. К. Брешко-Брешковской, 1919.
- Алексеев С. С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. М., 1960.
- Алексеев С. С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права : сб. статей под ред. С. Н. Братуся. М. : Государственное изд-во юрид. литературы, 1960.
- Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2.
- Байбак В. В.* Обязательственное требование как объект гражданского оборота. М. : Статут, 2005.
- Богаченко В. В.* «Самость» как атрибут целостности субъекта социального действия и ее социокультурные уровни формирования // Труды БГТУ. История, философия, филология. 2015. № 5. С. 139–147.
- Будак Е.* Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса – основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37–42.
- Валеев Г. Х.* Объект, предмет и тема научного исследования // Педагогика. 2002. № 2. С. 27–31.
- Введение в философию : учеб. для вузов : в 2 ч. / Т. И. Фролов [и др.]. М., 1989. Ч. 2.
- Вильнянский С. И.* Лекции по советскому гражданскому праву. Харьков : Изд-во Харьковского ун-та, 1958.
- Винокуров В. Н.* Интересы как способ конкретизации непосредственного объекта преступления // Журнал российского права. 2009. № 5.
- Гримм Д. Д.* К учению об объектах прав // Вестник гражданского права. 2007. № 1.
- Гримм Д. Д.* К учению об объектах прав // Вестник права. 1905. Книга восьмая. Октябрь. С. 107.
- Гуськова А. В., Сотин Б. В.* Популярный словарь русского языка. Толково-энциклопедический. М. : Рус. яз. : Медиа, 2003. С. 549.
- Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : Рус. яз. : Медиа, 2006. Т. 2 : И-О.
- Ершов В. В.* Регулирование правоотношений. М. : РГУП, 2020.
- Ефимов А. Е.* О нарушении публичных интересов по смыслу пункта 3 статьи 304 АПК РФ // Юрист. 2006. № 4.
- Замосковцев П. В.* Некоторые вопросы системы Особенной части советского уголовного законодательства // Сибирские юрид. записки. Омск ; Иркутск, 1971.

Здравомыслов В. Г. Проблема интереса в социологической концепции. Л., 1964.

Иоффе О. С. Избранные труды : в 4 т. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004.

Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949.

Каиржанов Е. К. Интересы трудящихся и уголовный закон. Проблема объекта преступления. Алма-Ата, 1973.

Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. М., 2003.

Кондаков И. И. Логический словарь. М. : Наука, 1971.

Красавчиков О. А. Теория юридических фактов по советскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1950.

Краткая российская энциклопедия. М. : Большая российская энциклопедия, 2005.

Латыев А. Н. Вещи как объекты обязательств. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article64.html>

Манохин В. М. Административное право : курс лекций. Саратов, 1968.

Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия (теоретические аспекты субъективного права). Саратов, 1972.

Мотрошилова Н. В. Принципы и противоречия феноменологической философии. М., 1968.

Нешатаева Т. Н. Соответствовать требованиям европейских стандартов. Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5.

Общая теория государства и права / под ред. Д. А. Керимова. Л., 1961.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995.

Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6.

Рубинштейн С. Л. Бытие и сознание. М., 1957.

Рыбалов А. О. Абсолютные права и правоотношения // Правоведение. 2006. № 1.

Садыков Б. Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей // Философские проблемы сознания и познания : науч. труды. Серия «Философия». Новосибирск, 1965. Вып. 1.

Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. 2004. № 12.

Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М. : Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1955.

Словарь иностранных слов в русском языке / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М. : ЮНВЕС, 1996.

Социальные технологии : толковый словарь / под ред. Л. Я. Дятченко. Москва ; Белгород : Луч : Центр социальных технологий, 1995.

Теория государства и права / под ред. А. И. Королева, Л. С. Явича. Л., 1987.

Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995.

Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997.

Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.

Тютрюмов И. М. Гражданское право. Юрьев : Типография К. Маттисена, 1922.

Философия / под ред. В. И. Кириллова. М. : Юристъ, 1997. Ч. 2 : Основные проблемы философии.

Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995.

Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990.

Швырев В. С. Теоретическое и эмпирическое в научном познании. М., 1978.

Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула : Автограф, 2001. С. 73.

Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М. : Изд. Братьев Башмаковых, 1912. Вып. 3.

Юрченко А. К. Объект изобретательского права. Очерки по гражданскому праву. Л. : Изд-во ЛГУ, 1957.

References

Akseniyok G. A. Land legal relations in the USSR. M. : Gosyurizdat, 1958

Alexandrov N. G. Legality and legal relations in Soviet society. M. : Gosyurizdat, 1955.

Alekseev N. N. General doctrine of law. A course of lectures given at the Tavricheskiy University in 1918/19. Simferopol : Printing house of E. K. Breshko-Breshkovskaya, 1919.

Alekseev N. N. General doctrine of law. Simferopol : Printing house of E. K. Breshko-Breshkovskaya, 1919.

Alekseev S. S. On the object of law and legal relationship // Questions of the general theory of Soviet law. M., 1960.

Alekseev S. S. On the object of law and legal relations // Questions of the general theory of Soviet law. Collection of articles, ed. S. N. Bratusya. M. : State Publishing House of Legal Literature, 1960.

Alekseev S. S. General theory of law: In two volumes. T. 2. M. : Yurid. lit., 1982.

Baybak V. V. Obligatory requirement as an object of civil turnover. M. : Statut, 2005.

Bogachenko V. V. «Self» as an attribute of the integrity of the subject of social action and its sociocultural levels of formation // Proceedings of BSTU. History, philosophy, philology. 2015. № 5. P. 139–147.

Budak E. Fundamental value of the case and violation of public interest - grounds for canceling a court decision by way of revision under the Code of Civil Procedure of Germany and by way of supervision under the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation // Arbitration and Civil Procedure. 2005. № 11. P. 37–42.

Valeev G. Kh. Object, subject and topic of scientific research // Pedagogy. 2002. № 2. P. 27–31.

Introduction to philosophy: Textbook. for universities. At 2 o'clock, Part 2 / T. I. Frolov et al. M., 1989.

Vilnyansky S. I. Lectures on Soviet civil law. Ed. Kharkov University, Kharkov, 1958.

Vinokurov V. N. Interests as a way to concretize the immediate object of the crime // Journal of Russian Law. 2009. № 5.

Grimm D. D. Towards the doctrine of the objects of rights // Bulletin of civil law. 2007. № 1.

Grimm D. D. To the doctrine of objects of rights // Bulletin of law. 1905. Book eight. October. P. 107.

Guskova A. V., Sotin B. V. Popular dictionary of the Russian language. Explanatory and encyclopedic. M. : Rus. Language : Media, 2003. P. 549.

Dal V. I. Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language. In 4 volumes. Vol. 2: I-O. M. : Rus. Language : Media, 2006.

Ershov V. V. Regulation of legal relations. M. : RPGUP, 2020.

Efimov A. E. On violation of public interests within the meaning of paragraph 3 of Article 304 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation // Lawyer. 2006. № 4.

Zamoskoptsev P. V. Some questions of the system of the Special part of the Soviet criminal legislation // Siberian legal notes. Omsk ; Irkutsk, 1971.

Zdravomyslov V. G. Problems of interest in the sociological concept. L., 1964.

Ioffe O. S. Legal relationship under Soviet civil law. Publishing house of Leningrad State University, 1949.

Ioffe O. S. Selected works: In 4 volumes. T. N. Soviet civil law. St. Petersburg: Publishing House «Legal Center Press», 2004.

Kairzhanov E. K. Workers' interests and criminal law. The problem of the object of the crime. Alma-Ata, 1973.

Commentary on the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation (itemized) / Ed. V. V. Yarkova. M., 2003.

Kondakov I. I. Logical Dictionary. M. : Science, 1971.

Krasavchikov O. A. Theory of legal facts on Soviet civil law. Abstract ... Cand. diss. Sverdlovsk, 1950.

Brief Russian Encyclopedia. M. : Scientific publishing house «Big Russian Encyclopedia», 2005.

Latyev A. N. Things as Objects of Obligation. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article64.html>

Manokhin V. M. Administrative law: A course of lectures. Saratov, 1968

Matuzov N. I. Personality. Rights. Democracy (Theoretical Aspects of Subjective Law). Saratov, 1972.

Motroshilova N. V. Principles and contradictions of phenomenological philosophy. M., 1968.

Neshataeva T. N. Meet the requirements of European standards / We are discussing Article 304 of the new Arbitration Procedure Code of the Russian Federation (discussion) // Arbitration practice. 2003. № 5.

General theory of state and law. Ed. LSU, 1961.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M., 1995.

Pavlushina A. A. Protection of public interest as a universal procedural form // Journal of Russian law. 2003. № 6.

Rubinstein S. L. Being and consciousness. M., 1957.

- Rybalov A. O.* Absolute rights and legal relations // Jurisprudence. 2006. № 1.
- Sadykov B. F.* The ratio of subject and object, objective and subjective in the activities of people. Philosophical problems of consciousness and cognition. Sci. works. Philosophy series. Novosibirsk, 1965. Issue. 1.
- Silchenko N. V.* Problems of the subject of legal regulation // State and Law. 2004. № 12.
- Dictionary of Foreign Words / Ed. I. V. Lyokhin and F. N. Petrov. M. : «State publishing house of foreign and national dictionaries», 1955.
- Dictionary of foreign words in Russian. M. : YUNVES, 1996.
- Khropanyuk V. N.* Theory of state and law: a textbook for higher educational institutions / ed. V. G. Strekozova. M. : «Dabakhov, Tkachev, Dimov», 1995.
- Social Technologies : Explanatory Dictionary. M. ; Belgorod: Luch : Center for Social Technologies, 1995.
- Theory of State and Law. L., 1987.
- Tikhomirov Yu. A.* Public law. M., 1995.
- Tikhomirova L. V., Tikhomirov M. Yu.* Legal encyclopedia. M., 1997.
- Tolstoy Yu. K.* To the theory of legal relationship. L., 1959.
- Tyutryumov I. M.* Civil law. Yuriev : K. Matthissen's Printing House, 1922.
- Philosophy. Part 2. The main problems of philosophy. M. : Jurist, 1997.
- Philosophical Encyclopedic Dictionary. M., 1983.
- Shaikenov N. A.* Legal support of the interests of the individual. Sverdlovsk, 1990.
- Shvyrev V. S.* Theoretical and empirical in scientific knowledge. M., 1978.
- Shershenevich G. F.* Civil law course. Tula : Autograph, 2001. P. 73.
- Shershenevich G. F.* General theory of law. Third edition. M. : Bashmakov Brothers Edition, 1912.
- Yurchenko A. K.* Object of Invention Law. Essays on Civil Law. Ed. Leningrad State University. L., 1957.

Для цитирования:

Лупарев Е. Б. Объект и предмет административно-процессуального правоотношения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 149–163. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3547>

Recommended citation:

Luparev E. B. Object and subject of administrative and procedural legal relationship // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 149–163. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3547>

Кубанский государственный университет

Лупарев Е. Б., доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заведующий кафедрой административно-го и финансового права

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Kuban State University

Luparev E. B., Doctor of Legal Sciences, Professor, Academician Eurasian Academy of Administrative Sciences, Head of the Administrative and Financial Law Department

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ И ПОДСУДНОСТЬ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. В. Давыдов

*Новосибирский государственный университет экономики и управления
«НИИХ», Сибирский университет потребительской кооперации*

Поступила в редакцию 25 августа 2021 г.

Аннотация: анализируются тенденции эволюции предмета Кодекса административного судопроизводства РФ 2015 г. Одной из основных проблем обозначается определение процессуального закона, применимого к административным делам, связанным с гражданско-правовыми требованиями. Подвергается критике сложившиеся правовое регулирование и судебная практика, исходящие из необходимости рассмотрения таких дел по правилам гражданского процессуального законодательства. Формулируются предложения по совершенствованию административного процессуального законодательства и судебной практики в части подведомственности и подсудности административных дел.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административное дело, подведомственность, подсудность, Кодекс административного судопроизводства РФ.

Abstract: the article analyzes the trends in the evolution of the scope of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, adopted in 2015. One of the main problems is the definition of the procedural law applicable to administrative cases related to civil law requirements. The established legal regulation and judicial practice, based on considering such cases according to the rules of civil proceeding legislation, are criticized. Proposals for improving of administrative proceeding legislation and judicial practice in terms of jurisdiction of administrative cases are formulated.

Key words: administrative proceedings, administrative case, jurisdiction, Code of Administrative Proceeding of the Russian Federation.

Развитие административного судопроизводства в Российской Федерации имеет достаточно давнюю и непростую историю. Одним из ключевых событий следует признать принятие и введение в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ (пришедшего на смену соответствующей главе о публичном производстве ГПК РФ 2002 г.). При этом практика оспаривания незаконных нормативных и правоприменительных актов в российских судах достаточно богата, а позиция административных истцов – активна. Особенно отраден тот факт, что оспаривание незаконных административных актов осуществляется не только гражданами (организациями), органами прокуратуры, но и иными государственными органами.

В качестве примера приведем спор между органом исполнительной власти Новосибирской области (Департаментом по тарифам Новосибирской области) и Федеральной антимонопольной службой (федеральным органом исполнительной власти, руководство деятельностью которым осуществляет Правительство РФ). Решениями ФАС РФ были признаны обоснованными требования энергоснабжающей компании (АО «СИБЭКО») об увеличении тарифов в сфере теплоснабжения. Департамент по тарифам Новосибирской области обратился в Арбитражный суд г. Москвы с административным иском о признании соответствующих решений ФАС России незаконными (ввиду в том числе нарушения требований утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 Основ ценообразования). Примечательно, что одним из оснований иска было указание на тот факт, что исполнение решений ФАС приводило к увеличению тарифов для населения сверх установленных на указанный период лимитов и повышению социальной напряженности в регионе, со ссылкой на информацию из СМИ: «Во исполнение Решений ФАС № 1, 2 Департамент 28.06.2019 приказом № 181-ТЭ изменил тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую АО «СИБЭКО» всем потребителям на территории Новосибирской области на долгосрочный период регулирования 2019–2023 гг., что привело к росту тарифов на 7,2 % (относительно тарифов на I полугодие 2019 г.). Оспариваемые решения повлекли увеличение платы граждан на территории области сверх предельного индекса – 3,2 % и повлияли на права неограниченного круга лиц – всех потребителей тепловой энергии, могут повлечь социальную напряженность в регионе (по данным СМИ на август месяц)». Суд признал оспариваемые решения ФАС незаконными¹.

Вместе с тем одной из важных проблем следует признать вопрос определения подведомственности и подсудности административных дел, сопряженных с гражданско-правовыми требованиями.

В одной из первоначальных редакций проекта КАС РФ предполагалось безусловное распространение норм об административном судопроизводстве на указанные категории дел. Однако при принятии соответствующая норма из итогового варианта кодекса по труднообъяснимым причинам исчезла. Возникшая неопределенность привела к разнонаправленности судебной практики. Что в свою очередь потребовало централизованных усилий со стороны Верховного Суда РФ. В ключевом в настоящее время постановлении пленума (от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»²) Суд сформулировал ряд правовых позиций.

Во-первых, Верховный Суд РФ в п. 1 констатировал очевидное: «К административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, от-

¹ См.: Решение Арбитражного суда города Москвы от 5 декабря 2019 г. по делу № А40-171841/19-122-1404. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

носятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику».

Однако затем произошло довольно печальное сокращение сферы применения КАС РФ: «По смыслу части 4 статьи 1 КАС РФ и части 1 статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ».

Наконец, в-третьих, данная более чем спорная правовая позиция была тут же «усилена» следующим умозаключением Суда: «Например, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда». В 2018 г. КАС РФ был дополнен ст. 16.1 («Переход к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства»)³, легализовавшей суть вышеупомянутой правовой позиции Верховного Суда РФ. Таким образом, из сферы административного судопроизводства разом было исключено существенное число административных дел. Трудно не согласиться с критикой подобной деструктивной позиции законодателя и судов, ведущей к необоснованному ограничению процессуальных прав граждан и организаций⁴.

При этом данный ход, как представляется, не устранил имевшую место неопределенность. В качестве примера можно привести следующие судебные решения.

Гражданка обратилась в суд с иском к администрации городского района о признании права состоять на учете в качестве нуждающейся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма, ссылаясь на то, что ее обращение в администрацию с заявлением о постановке на жилищный учет в качестве нуждающейся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма отклонено в связи с тем, что она не имеет регистрации по месту жительства. Между тем истец проживает в городе более 10 лет, что ответчиком не

³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: *Опалев Р. О.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.

оспаривается, поэтому имеет право состоять на учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Отказ ответчика в постановке на учет является нарушением жилищных прав данной гражданки. Определением районного суда производство по делу по предъявленному иску было прекращено. Апелляционным определением данное определение суда первой инстанции оставлено без изменения. Истица обратилась с кассационной жалобой в Верховный Суд РФ. Судебная коллегия по гражданским делам жалобу удовлетворила, а судебные постановления отменила, указав, в частности, что, прекращая производство по делу на основании абз. 2 ст. 220 ГПК РФ, суд первой инстанции исходил из того, что на стадии постановки граждан на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении отсутствует спор о праве на жилое помещение, поскольку жилищные правоотношения еще не возникли, данные отношения носят публичный характер, и такие требования подлежат рассмотрению в порядке, установленном КАС РФ. Между тем, по мнению Коллегии, как видно из содержания искового заявления, обращение в суд с иском в порядке, установленном ГПК РФ, обусловлено необходимостью защиты гражданкой своих жилищных прав относительно постановки на учет нуждающихся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Поскольку в исковом заявлении действия администрации района не оспариваются, спор связан с реализацией истцом прав, установленных жилищным законодательством, исковое заявление подлежит рассмотрению в порядке, установленном ГПК РФ⁵.

Однако практика, вырабатываемая Коллегией по административным делам Верховного Суда РФ, носит явно противоположный характер.

Так, постановлением администрации сельского поселения гражданину был предоставлен в собственность за плату земельный участок из земель населенных пунктов, с разрешенным использованием – приусадебный участок личного подсобного хозяйства. Между администрацией и гражданином заключен договор купли-продажи названного земельного участка. Решением Управления Росреестра административному истцу отказано в государственной регистрации права собственности на указанный земельный участок. Гражданин обратился в суд с административным иском о признании данного решения незаконным, просил возложить на административного ответчика обязанность осуществить государственную регистрацию права собственности на указанный земельный участок, а также заявил дополнительные требования о признании незаконным протеста и. о. межрайонного прокурора в адрес главы администрации сельского поселения и постановления главы администрации сельского поселения. В обоснование заявления было указано, что отказ регистрирующего органа, протест прокурора и постановление противоречат положениям действующего законодательства и нарушают право данного гражданина на приобретение зе-

⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 июля 2018 г. № 78-КГ18–31. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». По данному вопросу см. также: *Михайлов С. М.* К вопросу о правовой природе публичных правоотношений как предмета судебного рассмотрения в административном судопроизводстве // *Административное судопроизводство : проблемы и перспективы развития : сб. науч. трудов. М., 2019. С. 104–106.*

мельного участка в собственность за плату. Районный суд прекратил производство по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ с разъяснением заявителю его права на обращение в суд в порядке гражданского судопроизводства. Прекращая производство по делу, суд первой инстанции исходил из того, что между заявителем и другим гражданином имеется спор о праве на указанный земельный участок, не подлежащий рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства. Апелляционная инстанция оставила это определение без изменения. Попытка первого кассационного обжалования обернулась неудачей, поскольку в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции было отказано. В кассационной жалобе, поданной гражданином в Верховный Суд РФ, ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов. Судебная коллегия по административным делам пришла к выводу о незаконности обжалуемых судебных постановлений ввиду неправильного применения норм процессуального права, в частности, указав, что поскольку требования административного истца, производство по которым прекращено судом, обусловлены исключительно действиями органов государственной власти (Управления Росреестра), органа государственного надзора (и. о. межрайонного прокурора) и органа местного самоуправления (главы администрации сельского поселения), которые по отношению к гражданину обладают властными полномочиями, они возникли из публичных правоотношений и не носят гражданско-правового характера, защищаемого в исковом производстве⁶.

Вообще, Коллегия по административным делам ВС РФ отстаивает расширительное (или, если угодно, более «административное») понимание подобных дел. Например, принята целая серия решений по схожим требованиям об оспаривании отказов публичной администрации в предоставлении гражданам в собственность земельных участков. Коллегия неизменно приходила к выводу о том, что подобные иски направлены не на установление гражданско-правовых последствий, но именно на оспаривание незаконных решений муниципальных органов⁷.

Следующим дискуссионным моментом является перспектива внедрения в российское административное судопроизводство административной преюдиции. Российской юридической науке и практике хорошо известны все существующие аргументы «за» и «против» указанного феномена. Безусловно, идея разгрузки судов за счет возложения обязанности по предварительному обжалованию незаконных административных актов в органах публичной администрации обладает известной притягательностью. Однако опасения по поводу возможного сокращения конституционного права на судебную защиту в российской правовой системе все

⁶ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 июня 2018 г. № 49-КГ18-17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». См. также: *Михайлов С. М.* Указ. соч.

⁷ Определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 декабря 2017 г. № 20-КГ17-16; от 27 декабря 2017 г. № 20-КГ17-17; от 26 апреля 2018 г. № 20-КГ18-4; от 26 апреля 2018 г. № 20-КГ18-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

же в настоящее время преобладают (видимо, здесь сказывается «родовая травма» всех постсоветских правопорядков, фактически с нуля создававших правовую основу административного судопроизводства).

Вместе с тем налоговое законодательство (являющееся в известной мере «полигоном» для различного рода правовых экспериментов, часто небесспорных) предусмотрело исключение из описанного правила. Так, согласно ч. 2 ст. 138 НК РФ, акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим кодексом. Полагаем, что в целом осторожность российской правовой системы в вопросе внедрения административной преюдиции заслуживает одобрения.

Еще одним потенциально проблемным моментом является установление публичной правовой природы субъектов принятия обжалуемых решений (правовых актов). Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов. Как пояснил Верховный Суд РФ в упомянутом постановлении Пленума 2016 г., под иными государственными органами понимаются, в частности, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, другие избирательные комиссии, Счетная палата Российской Федерации (п. 2).

Однако оспаривание административных актов органов власти неизбежно актуализирует более общую проблему понимания данного субъекта права и ограничения его от иных коллективных субъектов. Дело в том, что система государственного управления в Российской Федерации носит объективно сложный характер. Это проявляется в том числе в довольно специфическом правовом регулировании статуса различного рода вспомогательных, создаваемых при официальных органах исполнительной власти координационных структур.

Приведем в качестве иллюстративного примера рассмотренное Конституционным Судом РФ дело по комиссии по радиочастотам. Российским законодательством предусматривалось создание при уполномоченном федеральном органе исполнительной власти некой координационной комиссии по радиочастотам. Более того, ст. 22, 23, 24 и 30 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» были установлены конкретные полномочия государственной комиссии по радиочастотам в сфере регулирования использования радиочастотного спектра (в том числе разработка таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и плана перспективного использования радиоча-

стотного спектра, подлежащих утверждению Правительством РФ, рассмотрение предложений саморегулируемых организаций и отдельных операторов связи о пересмотре названных таблицы и плана, принятие решения о выделении полос радиочастот в полосах категорий совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения и преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения, в частности для получения лицензии на использование радиочастотного спектра, выдаваемой федеральным органом исполнительной власти в области связи, определение порядка проведения экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств). Некоторые из этих полномочий производили впечатление классически властных, исполнительно-распорядительных. Заявитель (парламент одного из субъектов РФ – Дума Корякского автономного округа) настаивал на том, что оспариваемые положения возлагали осуществление властно-распорядительных и контрольных полномочий исполнительной власти в области связи на орган, не входящий в структуру федеральных органов исполнительной власти и не являющийся юридическим лицом, что, по мнению заявителя, противоречило ст. 10, 11 (ч. 1), 15 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 110 Конституции РФ, Уставу Международного союза электросвязи, Конвенции Международного союза электросвязи и Регламенту радиосвязи.

Признание названной комиссии федеральным органом исполнительной власти действительно породило бы неконтролируемые последствия для системы государственного управления в Российской Федерации. В этом случае легализация ее функционирования стала бы невозможной по причине создания последней в порядке, не предусмотренном для «классических» государственных органов, а установление такого грубого нарушения привело бы к необходимости упразднения всех подобных структур. Конечно, одним из сравнительно приемлемых вариантов решения могла стать квалификация комиссии некоммерческой организацией, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Однако Конституционный Суд РФ сформулировал иную, не лишенную определенного изящества правовую позицию: государственная комиссия по радиочастотам не является федеральным органом исполнительной власти, ее права не тождественны правам таких органов, и в силу своей природы она не может осуществлять нормативно-правовое регулирование. Федеральный закон «О связи» наделяет ее статусом органа при федеральном органе исполнительной власти в области связи и соответствующими координационными функциями. Ее решения служат выполнению технических задач регулирования использования радиочастотного спектра и, как следует из данного Федерального закона и Положения о Государственной комиссии по радиочастотам, оформляются протоколами заседаний и приобретают обязательный для всех органов исполнительной власти, юридических и физических лиц характер по-

столкнута, поскольку утверждаются Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации как полномочным федеральным органом исполнительной власти в области связи либо согласованным решением данного органа и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти⁸.

Таким образом, практика Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод о том, что подобные организации не вправе принимать административные акты; таковыми будут только решения государственных органов.

В завершение данной статьи предлагаем рассмотреть проблему подсудности административных дел, связанных с оспариванием решений организаций, не являющихся органами публичной власти.

Полагаем, что в данном случае мы имеем дело с частным проявлением вышеописанных тенденций столкновения, с одной стороны, безусловного признания за гражданами и организациями права на судебное обжалование любых нарушающих их права, свободы и законные интересы актов, а с другой – неоднозначными интерпретациями предмета КАС РФ в судебной практике. Другими словами, право граждан на обжалование любых решений, действий и бездействия не ставится (и не может ставиться) под сомнение; однако определение подведомственности и подсудности нередко носит дискуссионный характер.

Итак, согласно п. 3 ч. 2 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным кодексом, суды рассматривают и разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий.

Верховный Суд РФ в п. 2 постановления Пленума 2016 г. пояснил: «В то же время не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке. Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в порядке, предусмотренном АПК РФ».

⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа : постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нетрудно догадаться, что Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ с нескрываемым удовлетворением воспроизводит указанную правовую позицию Пленума в своих решениях. Например, именно в качестве гражданско-правового был квалифицирован спор об оспаривании нотариусом Ш. решения президента Нотариальной палаты Самарской области о проведении в отношении ее повторной проверки исполнения профессиональных обязанностей нотариуса и о признании незаконным и недействительным решения коллегиального исполнительного органа Нотариальной палаты об объявлении ей строгого выговора⁹.

С другой стороны, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ весьма последовательно (и довольно отважно) находит публично-правовой элемент практически во всех делах, попадающих на рассмотрение в указанную коллегия. Так, иск об оспаривании решения совета адвокатской палаты о порядке участия адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве и в качестве представителя в гражданском и административном судопроизводстве (квалифицированный судами низшего и среднего звеньев как гражданско-правовой) был признан Коллегией административным ввиду того, что оспариваемое решение принято в рамках реализации возложенных законом на адвокатскую палату публичных полномочий (при том, что заявленные требования, по мнению Коллегии, не являются внутрикорпоративным спором между адвокатом и адвокатской палатой)¹⁰.

Можно привести следующие более очевидные примеры рассмотренных Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ дел об оспаривании решений организаций, реализующих публичные функции:

1) об оспаривании актов (также бездействия) Бюро технической инвентаризации¹¹;

2) об оспаривании отказа Федерального государственного казенного учреждения «Восточное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны РФ в выдаче справки о сдаче служебного жилого помещения¹²;

⁹ Определение коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 мая 2017 г. № 46-КГ17-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Кассационное определение коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 марта 2019 г. № 11-КГ18-41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 1 июня 2017 г. № 14-КГ17-9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Определение коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 февраля 2018 г. № 56-КГ17-38. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3) об оспаривании действий филиала федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»¹³.

Однако настоящим «крестовым походом» на ограничительное понимание административных дел (и следовательно, предмета КАС РФ) стало дело об оспаривании гражданином П. отказа государственного казенного учреждения Удмуртской Республики «Центр занятости населения Игринского района» о признании его безработным.

Обстоятельства дела таковы. Гражданин П., зарегистрированный в качестве безработного, не явился на повторный прием в соответствующий центр занятости населения, в связи с чем ему было отказано в признании его безработным. Районный суд рассмотрел административный иск по КАС РФ (и удовлетворил его частично). Суд апелляционной инстанции (апелляционная коллегия суда субъекта) производство по КАС РФ прекратил, определением судьи суда субъекта лицу было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании президиума данного суда (Верховного Суда Удмуртской Республики).

Примечательно, что гражданин П. (очевидно, смирившийся с невозможностью рассмотрения дела в порядке административного судопроизводства) в своей кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд РФ, просил отменить указанные судебные акты и направить дело в суд первой инстанции для рассмотрения в порядке именно гражданского судопроизводства.

Однако кассационная жалоба попала в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, которая воспользовалась случаем сделать, как представляется, решительную попытку расширения горизонтов применения КАС РФ. Во-первых, Коллегия отвергла предположение о том, что данный спор сопряжен с рассмотрением также вопросов гражданско-правового характера. Во-вторых, в данном случае публичный характер реализуемых центром занятости населения функций автоматически презюмировался (во всяком случае в кассационном определении нет даже краткой аргументации данного тезиса). Наконец, в-третьих, Коллегия подчеркнула, что автоматический отказ судов в рассмотрении дела по КАС РФ носил формальный характер; даже если имело бы место нарушение правил подведомственности, необходимо было бы обосновать, каким образом рассмотрение дела по КАС РФ само по себе могло бы привести к принятию (судом первой инстанции) неправильного по существу решения.

По сути, Коллегия в ситуации малопонятого ограничения предмета КАС РФ вынужденно провозгласила приоритет существа решения над процессуальной формой, поощряя суды нижестоящих инстанций к рассмотрению именно административных исков: «Правильное определе-

¹³ Определение коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 3 августа 2017 г. № 18-КГ17-91. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ние вида судопроизводства, в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (подача заявления в порядке административного судопроизводства или искового заявления)». Руководствуясь вышеописанными мотивами, Коллегия отменила апелляционное определение и вернула дело на новое рассмотрение (в коллегиию по административным делам суда субъекта)¹⁴.

Таким образом, развитие норм о подведомственности и подсудности административных дел в КАС РФ и судебной практике носит спорный характер. С одной стороны, нельзя не приветствовать осторожность в плане внедрения административной преюдиции, что напрямую обусловлено признанием безусловного, абсолютного характера права невластных лиц на судебную защиту от незаконных действий публичной администрации. С другой стороны, явный «цивилистический» крен сужает сферу применения весьма лояльных для граждан и организаций норм КАС РФ. Полагаем, наличие гражданско-правовых требований, а также отсутствие у субъекта, принявшего публично-правовое по сути решение, статуса органа публичной власти не должно автоматически приводить к рассмотрению соответствующего дела по правилам ГПК РФ. Наиболее корректным представляется противоположный подход о необходимости рассмотрения таких исков по правилам административного судопроизводства (что, собственно, и нашло в настоящее время свое отражение в практике Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ).

Библиографический список

Михайлов С. М. К вопросу о правовой природе публичных правоотношений как предмета судебного рассмотрения в административном судопроизводстве // Административное судопроизводство : проблемы и перспективы развития : сб. науч. трудов. М. : РГУП, 2019. С. 101–110.

Опалев Р. О. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.

References

Mikhailov S. M. To the question of the legal nature of public legal relations as a subject of judicial review in administrative court proceedings // Administrative proceedings: problems and development prospects: collection of scientific works. M. : RGUP, 2019. P. 101–110.

Opalev R. O. The subject of judicial protection in administrative proceedings // Arbitration and Civil Process. 2021. № 4. P. 18–22.

¹⁴ Кассационное определение коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 мая 2020 г. № 43-КА20-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для цитирования:

Давыдов К. В. Подведомственность и подсудность административных дел в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 164–175. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3548>

Recommended citation:

Davydov K. V. Jurisdiction and jurisdiction of administrative cases in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 164–175. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3548>

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»

Сибирский университет потребительской кооперации

Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: davkon@yandex.ru

Novosibirsk State University of Economics and Management

Siberian University of Consumer Cooperation

Davydov K. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: davkon@yandex.ru

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА РФ:
ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

М. С. Павлова

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 30 июня 2021 г.

Аннотация: статья посвящена анализу судебной практики последних лет по некоторым категориям административных дел. Исследуются судебные решения по проблемам определения вида судопроизводства. На примере конкретных дел показано, что законодателем был взят за основу не самый удачный подход при определении правоотношений, на которые распространяет свою юрисдикцию КАС РФ. Кроме того, рассмотрена практика судов в области обязательного представительства, особенностью подготовки дел к судебному разбирательству, а также проанализированы наиболее интересные дела на предмет того, какие акты суды общей юрисдикции признают или не признают актами, обладающими нормативными свойствами и содержащими разъяснения законодательства. В результате автор приходит к выводу, что на практике суды активно и подробно толкуют нормы КАС РФ, что, безусловно, свидетельствует о наличии определенных пробелов в законодательстве об административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, судебная практика, вид судопроизводства, предварительное судебное заседание, дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Abstract: this article is devoted to analysis the norms of some categories of the administrative cases for last several years. The author studies court decisions which are connected with problems of determination the type of legal proceedings. Then, learning specific court cases, the author tries to show that legislator could take another approach to determination of jurisdiction of KAS RF that extends to administrative and other public relations. Besides that there was considered judicial practice in the sphere of mandatory representation, peculiarities of preparation for the trial and analyzed the most interesting cases about what kind of acts the courts of general jurisdiction recognize or don't recognize as acts that have some regulatory properties and contain explanations of the legislation as well. As a result the author makes conclusions that the Russian courts in their practice interpret in detail the norms of KAS RF that indicates certain tags in legislation about administrative proceedings.

Key words: administrative proceeding, judicial practice, type of legal proceedings, preliminary court session, acts that have some regulatory properties and contain explanations of the legislation.

С момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)¹ прошло более пяти лет. Практика применения судами норм законодательства об административном судопроизводстве показала, что соответствующие процессуальные нормы несовершенно, их реализация требует конкретизации и дополнительного толкования. Более того, нередко их отличает противоречивый, коллизионный характер.

Проанализировав судебную практику по административным делам за последние годы, выделим те сферы правового регулирования в области административных и иных публичных правоотношений, нормы применения в которых нуждаются в дополнительных разъяснениях и детализации.

1. Проблема определения вида судопроизводства.

Прежде всего отметим, что законодатель, закрепляя перечень дел, на которые распространяется порядок, предусмотренный КАС РФ, использовал два подхода. С одной стороны, в ст. 1 кодекса перечислены исчерпывающим образом категории административных дел, рассматриваемых по правилам административного судопроизводства, а с другой – обозначены дела, на которые положения кодекса не распространяются (ч. 4–5 ст. 1 КАС РФ). Не вдаваясь в научную дискуссию о преимуществах и недостатках данного способа определения юрисдикции кодекса², обратимся к некоторым примерам из судебной практики в целях анализа последствий, к которым приводит подобный законодательный прием.

С введением в действие КАС РФ суды в своих решениях стали исходить из того, что избранная лицом форма обращения в суд (административное исковое заявление или исковое заявление) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства. Например, требования о государственной экспертизе условий труда (об обязанности государственного органа провести такую экспертизу), обязанности предоставления земельного участка рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства (а не административного), поскольку критерием определения правильного вида судопроизводства является характер правоотношения: если споры о признании недействительными ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и др. привели к возникновению, изменению, прекращению гражданских прав и обязанностей, то такие

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² См.: *Гаврюшов Н. Е.* Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве, или к вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2019. № 3. С. 36–40 ; *Власов Е. В.* О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // *Административное право и процесс.* 2018. № 2. С. 61–65.

дела рассматриваются по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ³. Аналогичный подход применяется в отношении требований, связанных с отказом в проведении ежегодной индексации компенсаций и признанием незаконными соответствующих действий. В данном случае речь идет о выплате денежных сумм социального характера, которые не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства⁴. Правоотношения, связанные с правом истца на получение высшего образования, не являются отношениями власти и подчинения, следовательно, на них также не распространяется процессуальный регламент, предусмотренный КАС РФ⁵.

В настоящее время актуальным является вопрос о правомерности оспаривания предписания государственной инспекции труда по нормам КАС РФ. В данном случае суды нередко дают утвердительный ответ, поскольку такое предписание носит властный характер: инспектор оформляет соответствующие распоряжения, обязательные для исполнения⁶. Однако встречается и прямо противоположная позиция, в соответствии с которой указанная категория дел подлежит рассмотрению и разрешению по правилам гражданского судопроизводства, поскольку затрагиваются трудовые права работников⁷.

На наш взгляд, интерес представляют требования граждан об оспаривании решений учреждений медико-социальной экспертизы об отказе в установлении инвалидности. В своих решениях суды указывают, что такие требования носят спорный характер и их следует рассматривать по правилам гражданского судопроизводства, так как фактически должен быть разрешен спор о праве конкретного лица на установление инвалидности и, следовательно, получение мер социальной защиты⁸.

Следует обратить внимание на дело, предметом судебного разбирательства в котором является обжалование действий инспектора ДПС ОГИБДД по досмотру принадлежащего заявителю транспортного средства. При этом дело об административном правонарушении не возбужда-

³ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25.06.2020 № 88-10979/2020 ; апелляционное определение Новосибирского областного суда от 22.12.2015 по делу № 33а-11549/2015. Здесь и далее – доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 20.04.2016 по делу № 33а-1705/2016.

⁵ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2018 № 5-КГ18-78.

⁶ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.06.2020 № 88а-15139/2020 ; определение Верховного Суда РФ от 19.12.2016 № 75-КГ16-14 ; апелляционное определение Московского городского суда от 26.04.2017 по делу № 33-16049/2017 и др.

⁷ Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 14.01.2016 по делу № 33а-108/2016 ; определение Приморского краевого суда от 24.12.2015 по делу № 33А-11815/2015 и др.

⁸ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 02.03.2020 № 88-4404/2020 ; определение Верховного Суда РФ от 23.01.2018 № 39-КГ17-13.

лось, и заявитель не относится к категории лиц, указанных в главе 25 КоАП РФ, которые имеют право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном КоАП РФ, а следовательно, как указал суд, данные требования должны рассматриваться по правилам КАС РФ⁹.

С точки зрения разграничения гражданского и административного видов судопроизводств представляется интересным вывод суда о том, что для применения правил КАС РФ в административном исковом заявлении недостаточно просто обратиться к суду с требованием об обязанности органов власти совершить какое-либо действие – дополнительно необходимо указать в соответствии с п. 10 ч. 2 ст. 220 КАС РФ на признание незаконными соответствующих решений, действий, бездействия¹⁰. Полагаем такой подход верным, поскольку согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ предмет регулирования кодекса является порядок осуществления судопроизводства при рассмотрении и разрешении дел, связанных в том числе с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или иных публичных полномочий. Подчеркнем, что именно административные истцы должны четко в своих заявлениях формулировать требования в соответствии со ст. 1 КАС РФ. При этом суд, руководствуясь принципом диспозитивности, не вправе «додумывать» и рассматривать притязания, прямо и ясно не выраженные в административных исковых заявлениях.

В целом характер спорных правоотношений и процессуальный закон, подлежащий применению, определяется именно судом на стадии возбуждения административного дела¹¹.

Таким образом, подобный законодательный прием при определении категорий дел, рассматриваемых по правилам КАС РФ (метод закрепления исчерпывающего перечня дел при отсутствии четких критериев, определяющих различия между гражданским и административным судопроизводством) как минимум способствует увеличению временных затрат при рассмотрении и разрешении дел, а как максимум – приводит к отсутствию единства судебной практики и, следовательно, предопределяет риск субъективных судебных ошибок.

2. Обязательное представительство.

Обратим внимание на немаловажную деталь, связанную с подачей административного искового заявления по делам об оспаривании нормативных правовых актов истцом, не имеющим высшего юридического образования. В данном случае судебная практика допускает подписание и направление административного искового заявления непосредствен-

⁹ Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.09.2018 по делу № 33-а-5987/2018 ; определение Приморского краевого суда от 09.10.2014 по делу № 33-8893.

¹⁰ Апелляционное определение Владимирского областного суда от 31.03.2016 по делу № 33а-1395/2016.

¹¹ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

но истцом, не имеющим высшего юридического образования, тогда как дальнейшее ведение дела в суде осуществляется через представителя, имеющего такое образование¹². В остальных случаях, если в соответствии с КАС РФ отсутствует требование обязательного представительства, довод лица о том, что судом ему не предоставлен адвокат, является несостоятельным. Это не лишает права на судебную защиту, поскольку лицо может участвовать в административном деле лично¹³.

3. Особенности подготовки административного дела к судебному разбирательству.

Несмотря на то что в КАС РФ вопросу регламентации института предварительного судебного заседания посвящена только одна статья (ст. 138 КАС РФ), на практике суды нередко дают расширительное толкование соответствующих норм, не только разъясняя, но и ликвидируя некоторые пробелы правового регулирования.

Прежде всего, суды исходят из того, что проведение предварительного судебного заседания – это право, а не обязанность судьи¹⁴. Полагаем такой подход разумным, поскольку в целях процессуальной экономии нецелесообразно проводить предварительные заседания по несложным делам, например с небольшим числом участников.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 4 ст. 138 КАС РФ суд вправе оставить административное исковое заявление без рассмотрения уже в предварительном судебном заседании в порядке подготовки административного дела к судебному разбирательству. При этом из содержания главы 13 кодекса не ясно, предусматривает ли он возможность вынесения такого определения без проведения предварительного судебного заседания. Судебная практика на данный вопрос дает однозначный ответ: только в предварительном судебном заседании (а не при подготовке административного дела к судебному разбирательству) суд вправе оставить административное исковое заявление без рассмотрения¹⁵.

Роль и значение предварительного судебного заседания были усилены законодателем при закреплении в административном судопроизводстве нормы ч. 2 ст. 139 КАС РФ, согласно которой суд, признав адми-

¹² Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22.04.2020 № 66а-2165/2020 ; Обзор Судебной практики Верховного суда Чувашской Республики по гражданским и административным делам № 1/2019 ; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4(2017) от 15.11.2017 (процессуальные вопросы).

¹³ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 04.04.2018 по делу № 33а-4223/2018.

¹⁴ Апелляционное определение Московского городского суда от 16.01.2019 по делу № 33а-4/2019 ; апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.10.2018 № 11а-13809/2018 и др.

¹⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 25.04.2016 по делу № 33-11299/2016 ; апелляционное определение Московского областного суда от 26.10.2015 по делу № 33-24736/201.

нистративное дело подготовленным, вправе завершить предварительное судебное заседание и открыть с согласия лиц, участвующих в деле, судебное заседание, если в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле, либо лица, участвующие в деле, отсутствуют в предварительном судебном заседании, но они извещены о времени и месте предварительного судебного заседания и просят рассмотреть административное дело по существу в их отсутствие, за исключением случая, если в соответствии с кодексом требуется коллегиальное рассмотрение административного дела. При реализации данного положения на практике важное значение имеет факт надлежащего извещения участников процесса и содержание соответствующего определения. Так, суды исходят из следующего правила. Вручение определения вместе с извещением о назначении предварительного судебного заседания, в котором разъясняется возможность проведения судебного разбирательства дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания, свидетельствует о надлежащем извещении этого лица о проведении и предварительного судебного заседания, и судебного заседания по этому делу. Если определение о назначении предварительного судебного заседания не содержит указания на возможность проведения судебного разбирательства дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания (однако судебное разбирательство проводится), это является существенным процессуальным нарушением и нарушает право на судебную защиту¹⁶. В остальных случаях (кроме ч. 2 ст. 139 КАС РФ) лица, участвующие в деле, должны извещаться о времени и месте судебного разбирательства, назначенного судом после окончания процедуры подготовки дела, независимо от того, были ли они извещены о предварительном судебном заседании. Такая практика является устоявшейся.

4. Дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

До 2015 г. подобные заявления преимущественно пытались оспорить в Высшем Арбитражном Суде РФ в качестве нормативных актов, но в большинстве случаев письма, разъяснения, методические рекомендации и т. д. не признавались актами, обладающими нормативными свойствами. В постановлении от 31.03.2015 № 6-П¹⁷ Конституционный Суд РФ указал, что наличие у акта нормативных свойств означает следующее:

¹⁶ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.10.2018 № АПГ18-32 ; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.09.2017 № 33а-19661/2017 по делу № 2а-2845/2017 и др.

¹⁷ По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 15. Ст. 2301.

а) акт оказывает общее регулирующее воздействие на общественные отношения;

б) содержание предписаний о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц;

в) многократность применения акта;

г) акт должен быть издан правотворческим органом в пределах его компетенции.

На основании данного постановления Конституционного Суда РФ в феврале 2016 г. в главу 21 КАС РФ были внесены изменения¹⁸.

Рассмотрим наиболее интересные дела с точки зрения определения правовой природы оспариваемых в них актов и наличия у них нормативных свойств:

1. *Информация о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия при помещении под таможенные процедуры в части предписания о классификации продукции, опубликованная Федеральной таможенной службой.* Суд первой инстанции отказал в удовлетворении административного искового заявления, поскольку текст данной информации не имеет официального происхождения, не был получен от Федеральной таможенной службы России или Росстандарта и не нарушает прав и законных интересов заявителя¹⁹.

2. *ГОСТ Р.* Верховный Суд РФ указал, что стандартизация основывается на принципе добровольности и не устанавливает для административного истца обязательных требований. Оспариваемый национальный стандарт не является нормативным правовым актом и не содержит нормативных положений, противоречащих законодательству. Аналогичное обоснование приведено Судом при рассмотрении требований о признании недействующей Информации, содержащей указание на ГОСТ Р: такая информация не может быть признана актом, обладающим нормативными свойствами, поскольку не содержит разъяснений конкретных нормативных положений²⁰.

3. *Значения ортодромических расстояний от международных аэропортов РФ до зарубежных аэропортов.* Это сведения, установленные Главным центром Единой системы организации воздушного движения РФ. Суд отказал в признании таких значений незаконными, поскольку они являются физической величиной и не регулируют правоотношения сторон²¹.

¹⁸ О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов : федер. закон от 15.02.2016 № 18-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 906.

¹⁹ Решение Верховного Суда РФ от 12.12.2016 № АКПИ-16-1067.

²⁰ Решение Верховного Суда РФ от 11.08.2016 N АКПИ16-560 ; апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10.11.2016 № АПЛ16-470.

²¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 06.09.2017 по делу № 33а-2790-17.

4. По одному из дел судом был сделан важный вывод о том, что *воспроизведение в письме положений нормативного правового акта* само по себе не свидетельствует о незаконности данного акта и не нарушает права, свободы и законные интересы истца, а следовательно, письмо в целом не может быть признано незаконным и недействующим²².

5. По следующему делу заявители просили признать незаконными *действия по формированию справочников средней стоимости запасных частей, формируемые в виде электронных баз данных*. Суд отказал в удовлетворении исковых требований, указав на то, что в данном случае следует применять нормы искового производства, предусмотренные ГПК РФ²³.

6. В 2018 г. предметом проверки в суде стало *Информационно-методическое письмо Минздрава РФ, отозванное Минздравом РФ, о чем соответствующая информация была опубликована на сайте органа государственной власти*. Суд пришел к выводу о том, что действие положений данного письма прекращено, в связи с чем они перестали затрагивать права, свободы и законные интересы истца и иных лиц²⁴.

7. По одному из дел было заявлено требование о проверке *обыкновения судебной практики, содержащегося в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Саха*. Так, административный истец полагал, что данное определение создало обыкновение судебной практики, противоречащее правовой позиции Конституционного Суда РФ. Суд отказал в удовлетворении апелляционной жалобы, поскольку такое определение не содержит в себе правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений²⁵.

8. *Разъяснение (толкование нормы федерального закона), данное заместителем прокурора города*. Проверив законность такого разъяснения и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд обоснованно указал, что оно не обладает признаками акта, содержащего разъяснение законодательства и обладающего нормативными свойствами²⁶.

Проанализировав немногочисленную судебную практику, полагаем, что в КАС РФ достаточно правовых механизмов для рассмотрения

²² Информационный бюллетень судебной практики по административным делам и делам об административных правонарушениях Архангельского областного суда за IV квартал 2016 г.

²³ Апелляционное определение Рязанского областного суда от 01.06.2016 № 33а-1469/2016. Аналогичная практика продемонстрирована в апелляционных определениях Московского городского суда от 24.02.2016 по делам № 33-4707, № 33-4686, № 4689.

²⁴ Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2018 № АКПИ18-683.

²⁵ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 19.03.2018 № 33а-1024/2018.

²⁶ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха от 19.03.2018 № 33а-1025/2018.

и разрешения дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. В частности, нецелесообразно конкретизировать в кодексе предмет проверки законности посредством закрепления определенного перечня актов, поскольку в каждом случае судами анализируются обстоятельства дела на основе общих критериев для определения свойств нормативности актов.

Проведенный анализ применения норм КАС РФ свидетельствует о том, что на практике суды активно разъясняют нормативные положения кодекса, что, безусловно, предопределяет основу для дальнейшего совершенствования законодательства об административном судопроизводстве.

Библиографический список

Власов Е. В. О критериях разграничения административного судопроизводства и гражданского судопроизводства при рассмотрении дел в судах общей юрисдикции // *Административное право и процесс.* 2018. № 2. С. 61–65.

Гаврюшов Н. Е. Проблема разграничения частных и публичных правоотношений в административном судопроизводстве или к вопросу о необходимости существования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2019. № 3. С. 36–40.

References

Vlasov E. V. On the criteria for distinguishing between administrative proceedings and civil proceedings when considering cases in courts of general jurisdiction // *Administrative law and process.* 2018. № 2. P. 61–65.

Gavryushov N. E. The problem of distinguishing between private and public legal relations in administrative proceedings, or the question of the need for the existence of the Code of administrative proceedings of the Russian Federation // *Arbitration and civil procedure.* 2019. № 3. P. 36–40.

Для цитирования:

Павлова М. С. Кодекс административного судопроизводства РФ : опыт правоприменения // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2021. № 3 (46). С. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3549>

Recommended citation:

Pavlova M. S. The code of administrative procedure Russian Federation : law enforcement experience // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law.* 2021. № 3 (46). P. 176–184. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3549>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Павлова М. С., кандидат юридических наук, доцент департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права

E-mail: margo.pavlova.1977@bk.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Pavlova M. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Court Proceedings and Criminal Law, Faculty of Law

E-mail: margo.pavlova.1977@bk.ru

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3620>

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА
ЗА ЛИЦАМИ, ОСУЖДЕННЫМИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ**

Н. М. Тюкалова, Н. А. Кулаков

Санкт-Петербургский университет МВД России

Поступила в редакцию 16 апреля 2021 г.

Аннотация: раскрыты результаты исследования проблем правового регулирования административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области незаконного оборота наркотических средств и освобожденными из мест лишения свободы. Сформулирован вывод, что институт административного надзора – эффективное средство превенции правонарушений в отношении лиц, осужденных за совершение преступлений в области незаконного оборота наркотических средств и освобожденных из мест лишения свободы. Тем не менее комплекс причин законодательного характера не позволяет в полной мере реализовать потенциал данного института в указанной области. В связи с этим предлагается существенно расширить перечень оснований установления административного надзора за лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы за преступления в области незаконного оборота наркотиков. Формулируются конкретные предложения по корректировке действующего законодательства.

Ключевые слова: наркотизация, наркотические средства, психотропные вещества, прекурсоры, психоактивные вещества, оборот наркотиков, контроль, административный надзор, органы внутренних дел, полиция.

Abstract: the article discloses the results of a study of the problems of legal regulation of administrative supervision of persons convicted of crimes in the field of drug trafficking and released from places of imprisonment. The authors concluded in the article that the institution of administrative supervision is an effective means of preventing offenses against persons convicted of crimes in the field of drug trafficking and released from places of deprivation of liberty. Nevertheless, the complex of legislative reasons does not allow to fully realize the potential of this institution in this area. In this regard, the authors propose to significantly expand the list of grounds for establishing administrative supervision of persons who have served a sentence of imprisonment for crimes in the field of drug trafficking, and make specific proposals for adjusting the current legislation.

Key words: narcotization, drugs, psychotropic substances, precursors, psychoactive substances, drug trafficking, control, administrative supervision, law-enforcement bodies, police.

Проблема наркопотребления в современном мире остается одной из самых острых и актуальных. Несмотря на прикладываемые мировым сообществом усилия, тенденции на рынке наркооборота приобретают все более устрашающий характер, а объемы потребления наркотиков ста-

бильно высоки. Не является исключением в этом смысле и Российская Федерация.

В последние годы все более явным становится тот факт, что решить проблему наркопотребления и незаконного оборота наркотиков исключительно мерами принуждения не представляется возможным. Ужесточение наказания и борьба с объемами производимых и транспортируемых наркотических средств сами по себе не позволяют достичь положительного результата в рассматриваемой области. Ни уголовное, ни административно-деликтное законодательство не способно в отрыве от мер медико-профилактического и воспитательного характера обеспечить значительного улучшения ситуации в области наркопотребления и незаконного оборота.

Вместе с тем сказанное не означает, что государству следует ослаблять контроль в отношении наркобизнеса. Его представители нередко не останавливаются на совершении первого преступления и продолжают свою преступную деятельность, даже оказавшись привлеченными к уголовной ответственности.

Такая ситуация объясняется сверхприбылью от соответствующего вида деятельности и ее относительной простотой. Как показывает практика, даже отбыв уголовное наказание в виде лишения свободы, рецидив преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, очень высок. Около 20 % от всех лиц, осужденных в 2018–2020 гг. за преступления в области оборота наркотических и психотропных веществ, ранее судимы за аналогичные деяния. При этом около 8 % из них совершили рецидив, в том числе по 1 % соответственно опасный и особо опасный¹.

Необходимо обратить внимание еще и на то, что «наркодиллеры» не только обеспечивают функционирование рынка наркотиков, но и направляют определенные усилия на формирование спроса на соответствующую продукцию среди здоровой части общества. Расширение рынка – залог прибыли для таких лиц. В связи с этим государственный контроль (надзор) за лицами, ранее осужденными за преступления в области оборота наркотиков, должен быть самым пристальным.

Важным элементом предупреждения правонарушений в области незаконного оборота наркотиков со стороны лиц, ранее осужденных за такие деяния, является институт административного надзора. Отметим, что в теории административного права не сформирован единый подход к содержанию таких понятий, как контроль и надзор. Большая часть специалистов придерживается точки зрения, что контроль – понятие более широкое, чем надзор.

Как отмечал Д. Н. Бахрах, по такому критерию, как объем, следует отличать непосредственно контроль, в рамках которого осуществляется проверка законности и целесообразности той или иной деятельности, и

¹ Статистические формы 1-МВ-НОН за 2018–2020 гг. // Официальный сайт судебного департамента РФ. Раздел судебная статистика. URL: <http://www.cdep.ru/index.html> (дата обращения: 12.04.2021).

надзор, рамки которого ограничены лишь проверкой деятельности на предмет соответствия закону². Аналогичной позиции придерживается и ряд других специалистов³.

Еще одним вариантом разграничения таких категорий, как «контроль» и «надзор», является признание надзорных полномочий исключительной компетенцией органов прокуратуры. Иные органы власти предлагается называть контрольными⁴. С подходом подобного рода сложно согласиться, так как критерием разграничения «контроля» и «надзора» выбран субъект реализации данных функций. На наш взгляд, разграничение государственно-управленческих функций должно основываться, прежде всего, на исследовании сущностных признаков и специфических характеристик таких функций.

В юридической литературе высказывается также мнение, согласно которому под государственным надзором следует понимать проверку соблюдения законности организационно неподчиненными субъектами, а также иные формы деятельности, связанные с наблюдением за функционированием объекта и изданием актов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности (такие, как рейд, мониторинговая закупка, инспекционный визит). В свою очередь, учитывая внутриорганизационный характер контрольных функций, государственный контроль необходимо сосредоточить сугубо в рамках аппарата государственных органов⁵.

Что же касается легального использования анализируемых терминов, то законодатель ни одну из приведенных выше научных позиций в области разграничения «контроля» и «надзора» учитывать не стал и определил их в качестве синонимов. Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая посредством:

- профилактики нарушений обязательных требований;
- оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений;

² См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2006. С. 354.

³ См., например: Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 123 ; Козлов Ю. М. Административное право. М., 2005. С. 231 ; Фесько Д. С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 74 ; Чанов С. Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 178.

⁴ См.: Анисимова К. О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 7.

⁵ См.: Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 55.

принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений⁶.

Таким образом, рассматриваемые категории в современной российской правовой действительности не следует воспринимать в качестве различных направлений государственно-управленческой деятельности. С точки зрения действующего закона категории «контроль» и «надзор» неотделимы друг от друга и используются как синонимы.

Обратим внимание на то, что Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», большая часть норм которого вступила в силу с 1 июля 2021 г., в качестве объекта государственного контроля (надзора) называет, в частности, поведение (действия, деятельность) граждан. До принятия анализируемого законодательного акта определение государственного контроля (надзора) содержалось в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷. Данное определение включало в объект контроля (надзора) лишь деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Поведение же граждан из объекта государственного контроля (надзора) выпадало. В связи с этим имела место правовая неопределенность относительно того, охватывается ли административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, законодательным понятием государственный контроль (надзор). С этой точки зрения дефиниция, сформулированная законодателем в ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» представляется более полной.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является одним из примеров государственных контрольно-надзорных функций. Осуществляется данный вид надзора в отношении лиц, ранее отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы. Для установления в отношении лица административного надзора требуется наличие юридического состава (совокупности нескольких юридических фактов), предусмотренного ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁸ (далее – ФЗ «Об административном надзоре»).

⁶ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Рос. газета. 2020. 5 авг.

⁷ Рос. газета. 2008. 30 дек.

⁸ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Рос. газета. 2011. 8 апр.

Административный надзор устанавливается решением суда и предполагает применение в отношении поднадзорного лица определенных законом ограничительных мер, направленных, прежде всего, на предупреждение совершения данным лицом правонарушений. Непосредственно административный надзор (наблюдение за поднадзорным, проверка соблюдения им установленных ограничений, реагирование на их нарушение) осуществляется органами внутренних дел, а конкретнее – подразделениями участковых уполномоченных полиции.

Можно выделить три варианта установления административного надзора в отношении лица, отбывшего наказание в виде лишения свободы. Первые два могут иметь место, когда лицо освобождено из мест лишения свободы, где отбыло наказание за совершение:

- тяжкого или особо тяжкого преступления;
- рецидива преступлений;
- умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;
- двух и более преступлений в области незаконного оборота наркотиков и иных аналогичных веществ, предусмотренных ч. 1 ст. 228, 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ.

При наличии хотя бы одного из перечисленных критериев административный надзор может быть установлен:

по инициативе администрации исправительного учреждения, в котором поднадзорный отбывал наказание (в случаях, когда данное лицо в период отбывания наказания признано злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания);

по инициативе участкового уполномоченного полиции в случаях, когда лицо, отбывшее наказание и имеющее судимость, в течение года после освобождения совершает два и более административных правонарушения, посягающих на порядок управления, общественный порядок и некоторые другие объекты административно-деликтной охраны (см. п. 2 ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре»).

Кроме того, ФЗ «Об административном надзоре» предусматривает и третий вариант установления административного надзора, когда соответствующие меры применяются в обязательном порядке независимо от наличия перечисленных выше оснований. В таком порядке административный надзор, например, устанавливается в отношении совершеннолетнего лица, освобожденного из мест лишения свободы, имеющего судимость за совершение преступления при опасном или особо опасном рецидиве (см. п. 2 ч. 2 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре»).

В связи с высоким рецидивом правонарушений в области незаконного оборота наркотиков роль института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, возрастает. Поэтому, на наш взгляд, критического осмысления требуют правовые основания установления данной меры административного принуждения в отношении лиц, осужденных за преступления в области незаконного оборота наркотиков по частям первым ст. 228, 234.1, 231, 228.3 УК РФ. Как отмечалось выше, для установления в отношении таких лиц адми-

нистративного надзора после отбытия уголовного наказания в виде лишения свободы требуется совершение ими «двух и более преступлений» соответствующего характера.

Представляется, что если лицо, однажды отбыв лишение свободы, продолжило нарушать законодательство в области оборота наркотиков, то можно прийти к выводу о неэффективности мер уголовно-правового и административного характера в отношении данного лица. Применение к такому лицу мер административного надзора вполне оправданно уже только на том основании, что им совершено преступление в области незаконного оборота наркотиков. Если лицо осуждено к лишению свободы за совершение преступления в области незаконного оборота наркотиков средней тяжести, то установление в отношении его административного надзора должно быть обусловлено дополнительными основаниями, предусмотренными п. 2 ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре». Если же лицо осуждено к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления в области оборота наркотиков, то меры административного надзора должны применяться к нему сразу после освобождения независимо от наличия дополнительных оснований.

В связи с этим представляется целесообразным расширить перечень составов преступлений, осуждение и отбытие наказания по которым влечет установление административного надзора после отбытия наказания. Предлагается п. 4 ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре» изложить в следующей редакции: «совершение преступления средней тяжести, предусмотренного статьями 228–234 УК РФ». В свою очередь ч. 2 ст. 3 ФЗ «Об административном надзоре» следует дополнить подп. 5 следующего содержания: «совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, предусмотренного статьями 228–234 УК РФ».

Отметим, что подобный подход применяется законодателем в ряде стран СНГ, в которых существует институт административного надзора. В качестве примеров можно привести Казахстан и Украину. В соответствии с Законом Украины от 1 декабря 1994 г. № 264/94-ВР «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и одноименному Закону Республики Казахстан от 15 июня 1996 г. № 28-1 осужденные «за одно из преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков», становятся поднадзорными без учета количества преступлений⁹.

Противодействие незаконному обороту наркотических средств может быть эффективным исключительно на основе сочетания мер принудительного характера с мерами профилактического и реабилитационного характера. Важным элементом предупреждения правонарушений в области незаконного оборота наркотиков и противодействия наркотизации населения является институт административного надзора за лицами,

⁹ Савинков А. А. Некоторые меры предупреждения преступности, связанной со склонением к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Российский следователь. 2018. № 10. С. 65.

отбывшими уголовное наказание в виде лишения свободы за преступления в области незаконного оборота наркотиков. Действующее законодательство содержит потенциал для расширения перечня оснований применения мер административного надзора в отношении соответствующей категории граждан.

Библиографический список

Анисимова К. О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их разграничения // Научный вестник Крыма. 2018. № 4. С. 7–12.

Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2006.

Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005.

Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 55–63.

Козлов Ю. М. Административное право. М., 2005.

Савинков А. А. Некоторые меры предупреждения преступности, связанной со склонением к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Российский следователь. 2018. № 10.

Фесько Д. С. Административный контроль (надзор) как функция органов охраны правопорядка // Административное право и процесс. 2018. № 11.

Чанов С. Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской юрид. академии. 2016. № 2 (109).

References

Anisimova K. O. The concept and essence of state control and supervision, the problems of their demarcation // Scientific Bulletin of Crimea. 2018. № 4. P. 7–12.

Bakhrakh D. N., Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law: textbook for universities. 2nd ed., Ism and additional. M., 2006.

Belyaev V. P. Control and supervision in the Russian state. M., 2005.

Dehtyar I. N. On the need for a legislative distinction between the functions of state control and supervision in the aspect of administrative reform // Administrative law and process. 2020. № 3. P. 55–63.

Kozlov Yu. M. Administrative law. M., 2005.

Savinkov A. A. Some measures to prevent crime associated with the tendency to consume narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues // Russian investigator. 2018. № 10.

Fesko D. S. Administrative control (supervision) as a function of law enforcement agencies // Administrative law and process. 2018. № 11.

Chanov S. E. Control and supervisory activity as an independent way to ensure the rule of law // Bulletin of the Saratov Law Academy. 2016. № 2 (109).

Для цитирования:

Тюкалова Н. М., Кулаков Н. А. Проблемы административного надзора за лицами, осужденными за совершение преступлений в области оборота наркотиков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 185–192. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3620>

Recommended citation:

Tyukalova N. M., Kulakov N. A. Problems of administrative supervision of drug trafficking offenders // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 185–192. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3620>

*Санкт-Петербургский университет
МВД России*

Тюкалова Н. М., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права

E-mail: n.tyukalova@mail.ru

Кулаков Н. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

E-mail: 2-kvadrat@mail.ru

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Tyukalova N. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Administrative Law Department

E-mail: n.tyukalova@mail.ru

Kulakov N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Activities of Internal Affairs Bodies Department

E-mail: 2-kvadrat@mail.ru

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3550>

ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СВЕТЕ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Б. Ю. Джамирзе

Майкопский государственный технологический университет

Поступила в редакцию 1 июля 2021 г.

Аннотация: в 2020 г. была принята поправка к Конституции РФ, направленная на совершенствование организации и функционирования системы публичного управления. Однако введение в Основной закон понятия «публичная власть», закрепленного целым рядом норм, породило новые вопросы о системности публичной власти, ее содержании, способах организации на обозначенных в Конституции РФ территориях. Актуализировался также вопрос об относимости к системе публичной власти отдельных субъектов, уполномоченных осуществлять лицензионно-разрешительную деятельность. В статье формулируется вывод о целесообразности коррекции федерального законодательства, регулирующего лицензионно-разрешительные и иные управленческие отношения с участием субъектов квазипубличного управления.

Ключевые слова: лицензионно-разрешительная деятельность, публичная власть, органы исполнительной власти, публичное управление, административно-правовые режимы, федеральные территории.

Abstract: in 2020, an amendment to the Constitution of the Russian Federation was adopted, aimed at improving the organization and functioning of the public administration system. However, the introduction of the concept of "public power" into the Basic Law, which is fixed by a number of norms, has raised new questions about the system of public power, its content, and methods of organization in the territories designated in the Constitution of the Russian Federation. The issue of the relevance of certain entities authorized to carry out licensing and permitting activities to the system of public power was also updated. The article draws a conclusion about the expediency of correcting the federal legislation regulating licensing and other management relations with the participation of quasi-public management entities.

Key words: licensing and licensing activities, public authorities, executive authorities, public administration, administrative and legal regimes, federal territories.

В 2020 г. в Конституцию РФ был введен ряд новых положений, призванных усовершенствовать организацию государственного управления и публичной власти в целом, усилить взаимосвязь органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обращает на себя особое внимание легализация понятия «публичная власть», которое ранее в законодательстве не употреблялось.

В советский период публичная власть рассматривалась в качестве одного из наиболее важных признаков государства. Под ней понималась политическая власть господствующего класса безотносительно к тем или иным формам ее проявления и государственной организации. Ключевыми функциями публичной власти считались подчинение, организация общества и управление им сообразно политическим, экономическим и духовным потребностям данного класса¹. В результате демократических реформ 1990-х гг. понимание публичной власти трансформировалось под влиянием конституционных преобразований 1993 г., выделивших новый уровень публичного управления – местное самоуправление, органы которого не вошли в систему органов государственной власти. Сообразно этому система публичной власти рассматривалась и рассматривается многими исследователями в настоящее время как совокупность находящихся во взаимосвязи органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) и органов местного самоуправления².

Термин «публичная власть» всегда употреблялся как сугубо доктринальный, на что обращается внимание в последних исследованиях данной тематики³. Он имел обобщающий характер, позволяя ученым – специалистам в области конституционного и административного права выделять наряду с органами государственной власти и местного самоуправления иных субъектов, на основе законодательно закрепленных полномочий которых можно было судить об их принадлежности к системе публичной власти в связи с осуществляемым ими властно-управленческим воздействием на участников социума.

Теперь же данное понятие отнесено к числу ключевых элементов механизма конституционно-правового регулирования, требующих точного понимания, поскольку от этого зависят эффективная организация и функционирование всего аппарата публичного управления со всеми входящими в его систему звеньями.

Вопрос о понимании публичной власти был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который единую систему публичной власти считает производной от понятий «государственность» и «государство», что дает понять о приоритете государственной составляющей в указанной системе. В то же время, говоря о едином системном целом в рамках предусмотренных Конституцией РФ конкретных организационных форм, Конституционный Суд РФ называет органы местного самоуправления одним из элементов системы публичной власти политического союза многонационального российского народа⁴.

¹ См.: Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1975. Т. 21. С. 215.

² См.: *Советов И. К.* Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального ин-та. 2020. № 3 (87). С. 45.

³ См.: *Старилов Ю.Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 22.

⁴ См.: О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о по-

Изложенный подход к пониманию публичной власти направлен на разъяснение положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти в России, осуществляя взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах проживающего на соответствующей территории населения.

Вместе с тем Основной закон содержит и иные нормы, направленные на организацию публичной власти. Во-первых, введено положение о федеральных территориях, организация публичной власти на которых должна определяться федеральным законом (ч. 1 ст. 67). Во-вторых, как следует из содержания ч. 3 ст. 131 Конституции РФ, федеральным законом могут быть определены особенности реализации публичной власти в территориальных единицах, исчерпывающий перечень которых в Конституции РФ не определен (к ним могут относиться административные центры субъектов РФ, города федерального значения и иные устанавливаемые федеральным законом территории).

Означают ли данные нормы, что публичная власть на соответствующих территориях должна быть организована на общих началах, т. е. через ее распределение между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но с учетом предусмотренных федеральными законами особенностей? На этот вопрос Конституция РФ не дает однозначного ответа, однако законотворческая практика показала возможность иной интерпретации данных конституционных положений. Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 20.04.2021) «О федеральной территории “Сириус”»⁵ введен особый правовой режим функционирования соответствующей федеральной территории, предполагающий создание «органов публичной власти», организуемых и функционирующих на основании названного закона. Они представляют собой симбиоз органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку, с одной стороны, в них предусмотрены государственные должности и должности государственной гражданской службы (ч. 3 ст. 10), а с другой – через них реализуются полномочия органов местного самоуправления городского округа (ч. 2 ст. 2).

Соответственно, не исключены и иные способы организации публичной власти на федеральных и иных территориях, в которые могут быть заложены и другие подходы, что обусловлено вытекающими из текста Конституции РФ значительными дискреционными полномочиями федерального законодателя. Однако следует отметить отсутствие должной на-

правке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З (п. 7) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 2.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583 ; 2021. № 17. Ст. 2877.

учной проработки как внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ относительно вопроса об организации и осуществлении публичной власти, так и последующего практического воплощения отдельных конституционно-правовых норм. Это может привести к системным дефектам законодательства, обнаружение и устранение которых потребует научно обоснованных, комплексных, ресурсоемких и долговременных мер, не ограничиваясь коррекцией отдельных норм⁶.

За конституционно-правовыми положениями об организации системы публичной власти кроется множество вопросов, связанных с возможностью ее осуществления субъектами, не отнесенными к числу органов государственной власти и органов местного самоуправления, с распределением функций и полномочий между «традиционными» органами публичной власти и «новыми», создаваемыми на федеральных территориях, а в перспективе и на иных территориях. Отсутствие научно проработанных вариантов их решения может породить проблемы в сфере определения надлежащих субъектов подзаконного нормотворчества, реализации различных полномочий, присущих органам государственного управления – контрольно-надзорных, регистрационных, аккредитационных, лицензионно-разрешительных.

Термин «публичная власть», получив конституционно-правовое оформление, должен приобрести свойство точности значения, иметь четко понимаемое содержание. В этом смысле характерная для него ранее доктринальность была его преимуществом, что позволяло выявлять формы организации и осуществления публичной власти путем сопоставления их признаков с характерными особенностями функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. установил, что Основным законом не установлен запрет для государства передавать отдельные полномочия органов исполнительной власти негосударственным организациям, вовлеченным в осуществление функций публичной власти, если в этом нет противоречия Конституции РФ и федеральному законодательству⁷.

Если обратиться к лицензионно-разрешительной деятельности, то в научной литературе подчеркивается ее публично-правовой характер, вытекающий из содержания федерального законодательства. Сущность данной деятельности выражается в публично-властном воздействии государства на процесс занятия предпринимательством для предотвращения угроз таким ценностям, как жизнь и здоровье людей, имущество граждан и организаций, окружающая среда. Лицензионно-разрешительная деятельность осуществляется посредством публично-правовых спосо-

⁶ См.: *Сенякин И. Н., Никитин А. А.* Конституционные пределы законотворческого усмотрения // *Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской акад. МВД России.* 2018. № 1 (41). С. 11.

⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате : постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П (п. 3) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 22. Ст. 2491.

бов и приемов, реализация которых связана с правовой природой органов государственной власти⁸.

Лицензионно-разрешительные процедуры урегулированы рядом федеральных законодательных актов, значительную роль среди которых играет Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁹. Лицензирующими субъектами в большинстве случаев являются органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. Ряд видов деятельности подлежат лицензированию Центральным банком РФ (деятельность по проведению организованных торгов, деятельность кредитных организаций, профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, страховая, клиринговая, репозитарная деятельность и др.).

В публично-властном характере лицензионно-разрешительной деятельности органов исполнительной власти и Центрального банка РФ не приходится сомневаться. Принадлежность первых к субъектам публичной власти определяется принципом разделения государственной власти на три ветви, включая исполнительную ветвь власти. Банк России, исходя из смысла ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, также отнесен к числу органов государственной власти.

Одновременно законодательством о лицензировании определяются иные варианты организации и осуществления лицензионно-разрешительной деятельности. Во-первых, соответствующими полномочиями наделена Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», являющаяся органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, который правомочен осуществлять федеральное государственное управление и руководство космической деятельностью¹⁰. Приведенная законодательная формулировка не проясняет статус указанной корпорации с точки зрения относимости к системе органов публичной власти, поскольку она не рассматривается как орган государственной власти, а указание на ее государственно-управленческую деятельность не может обуславливать ее отождествление с органом исполнительной власти.

Во-вторых, специфика лицензионно-разрешительного механизма определяется для особых административно-правовых режимов осуществления инновационной, экономической и иной деятельности, обеспечивающих прогрессивное развитие соответствующих отраслей¹¹ (режимы

⁸ См.: *Бабайцева Е. А.* Сходства и различия саморегулирования и лицензирования как средств правового регулирования предпринимательской деятельности // *Legal Concept = Правовая парадигма.* 2019. Т. 18, № 1.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716 ; 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5029.

¹⁰ О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) (ч. 2 ст. 1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4341 ; Рос. газета. 2021. 17 июня.

¹¹ См.: *Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / под ред. А. Ф. Ноздра*

инновационного центра «Сколково», международного медицинского кластера, территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, свободного порта Владивосток). Подобных территорий довольно много, и их число постепенно увеличивается по ходу выявления законодателем перспектив ускорения экономического роста или инновационного развития тех или иных территорий.

На территории инновационных научно-технологических центров на осуществление образовательной или медицинской деятельности не требуется прохождение процедуры лицензирования в том смысле, в каком это заложено в законодательстве о лицензировании отдельных видов деятельности. Вместо лицензии управляющей компанией выдается разрешение, которое приравнивается к лицензии, выдаваемой при обычной процедуре лицензирования. При этом требования к организациям, претендующим на получение соответствующего разрешения, также устанавливаются управляющей компанией¹².

Точно такие же правила действуют на территории инновационного центра «Сколково»¹³. В соответствии с положениями соответствующего законодательства управляющей компанией (некоммерческой организацией «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий») были утверждены Правила осуществления медицинской деятельности на территории инновационного центра «Сколково»¹⁴, которыми определен собственный разрешительный механизм в сфере здравоохранения. По сути, данный документ по юридической силе равнозначен правительственным актам о лицензировании отдельных видов деятельности. В то же время статус управляющей компании не позволяет отнести ее к органам публичной власти сообразно их конституционному пониманию.

Разъяснения Конституционного Суда РФ о возможности наделения негосударственных субъектов публично-властными полномочиями, характерными для органов исполнительной власти, вряд ли могут считаться актуальными после проведения конституционных преобразований. В сложившихся условиях можно говорить о квазипубличности вышеизло-

198 чева. М., 2017. С. 263–295; *Лакаев О. А.* Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2021. № 1. С. 23–31; *Его же.* Правовая политика в сфере организации функционирования зон территориального развития // Там же. 2020. № 4. С. 44–52.

¹² Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) (ст. 21) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4765 ; 2021. № 18. Ст. 3058.

¹³ См.: Об инновационном центре «Сколково» : федер. закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) (ст. 17) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2010. № 40. Ст. 4970 ; 2019. № 31. Ст. 4457.

¹⁴ Официальный сайт инновационного центра «Сколково». URL: <https://services.sk.ru/service/226> (дата обращения: 24.06.2021).

женного варианта организации лицензионно-разрешительной деятельности, поскольку, имея основные признаки субъекта публичной власти, управляющая компания официально к таковым не относится.

Думается, что поправка к Конституции РФ, определяющая основы организации и функционирования единой системы публичной власти, была внесена в отсутствие оценки состояния федерального законодательства, определяющего вариативность осуществления различных публично-управленческих полномочий теми или иными юридическими лицами публичного права, в том числе в лицензионно-разрешительной и ряде иных сфер. Возможным вариантом разрешения возникшей коллизии может стать коррекция федерального законодательства, регулирующего управленческие отношения с участием субъектов, которые в настоящее время не являются органами публичной власти. Пример федеральной территории «Сириус» показал, что публичная власть может быть организована особым образом, без включения в ее систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сходным образом может быть оптимизировано и иное законодательство, регулирующее особые административно-правовые режимы осуществления инновационной, экономической и другой деятельности, посредством придания статуса органов публичной власти тем структурам, которые осуществляют управление данными территориями.

Б. Ю. Джамирзе. Лицензионно-разрешительная деятельность...

Библиографический список

Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / под ред. А. Ф. Ноздрачева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. 528 с.

Бабайцева Е. А. Сходства и различия саморегулирования и лицензирования как средств правового регулирования предпринимательской деятельности // Legal Concept = Правовая парадигма. 2019. Т. 18, № 1. С. 99–104.

Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1975. Т. 21. 640 с.

Лакаев О. А. Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 23–31.

Лакаев О. А. Правовая политика в сфере организации функционирования зон территориального развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 44–52.

Сенякин И. Н., Никитин А. А. Конституционные пределы законотворческого усмотрения // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2018. № 1 (41). С. 10–15.

Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального ин-та. 2020. № 3 (87). С. 43–52.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

References

Administrative and legal regimes in public administration in the Russian Federation: theory and modern practice: monograph / Ed. by A. F. Nozdrachev. M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. 528 p.

Babaytseva E. A. Similarities and differences of self-regulation and licensing as means of legal regulation of entrepreneurial activity // Legal Concept = The legal paradigm. 2019. Vol. 18, № 1. P. 99–104.

The Great Soviet Encyclopedia. 3rd ed. Volume 21. M. : Soviet Encyclopedia, 1975. 640 p.

Lakaev O. A. Legal policy in the field of organization of public administration in the territories of advanced socio-economic development // Legal policy and legal life. 2021. № 1. P. 23–31.

Lakaev O. A. Legal policy in the field of organization of functioning of territorial development zones // Legal policy and legal life. 2020. № 4. P. 44–52.

Senyakin I. N., Nikitin A. A. Constitutional limits of legislative discretion // Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 1 (41). P. 10–15.

Sovetov I. K. Public power in Russia under the Constitution of 2020 // Bulletin of the Prikamsky Social Institute. 2020. № 3 (87). P. 43–52.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public power: terminological result of the constitutional reform // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2020. № 1. P. 20–31.

Для цитирования:

Джамирзе Б. Ю. Лицензионно-разрешительная деятельность в свете новых конституционных положений о публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 193–200. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3550>

Recommended citation:

Dzhamirze B. Yu. Licensing and permitting activities in the light of the new constitutional provisions on public authority // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 193–200. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3550>

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3551>

СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С. М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 1 июля 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена совершенствованию подходов к структурно-системной организации механизма административно-правового регулирования на основе общетеоретических представлений о механизме правового регулирования с учетом специфики предмета административного права. Актуальность статьи определяется задачами совершенствования содержания основных категорий административного права, поскольку выработка их современного понимания имеет большое значение, показывая гибкость общетеоретической терминологии, возможность ее дополнения, видоизменения и приспособления к сложившимся в отрасли административного права и практике применения его норм реалиям. Выявлены основные подходы к определению механизма правового регулирования в общетеоретическом и административно-правовом аспектах. Автор акцентирует внимание на таких особенностях административно-правового регулирования, как наличие практически организующего потенциала и возможность обеспечения всестороннего воздействия на социальные связи публично-управленческого содержания. Автором обоснована целесообразность учета специфики предмета административно-правового регулирования для определения элементов структуры его механизма, что делает возможным выделение, помимо общепризнанных элементов, административно-правовых средств организующего воздействия на общественные отношения и мер административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения.*

Ключевые слова: *государственное управление, структура механизма, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, структурно-системная организация.*

Abstract: *the article is devoted to improving approaches to the structural and systemic organization of the mechanism of administrative and legal regulation on the basis of general theoretical ideas about the mechanism of legal regulation, taking into account the specifics of the subject of administrative law. The relevance of the article is determined by the tasks of improving the content of the main categories of administrative law, since the development of their modern understanding is of great importance, showing the flexibility of general theoretical terminology, the possibility of its addition, modification and adaptation to the realities prevailing in the field of administrative law and the practice of applying its norms. The main approaches to determining the mechanism of legal regulation in general theoretical and administrative-legal aspects are identified. The author focuses on such features of administrative and legal regulation as the presence of practical organizing potential and the possibility of ensuring a comprehensive impact on social relations of public and managerial content. The author substantiates the expediency of taking into account the specifics of the subject of administrative and legal regulation to determine the elements of the*

structure of its mechanism, which makes it possible to allocate, in addition to the generally recognized elements, administrative and legal means of organizing influence on public relations and measures of administrative and legal persuasion, stimulation and coercion.

Key words: *state administration, mechanism structure, administrative and legal regulation, executive authorities, structural and system organization.*

В юридической литературе вопросы структурно-системной организации механизма административно-правового регулирования не являются в достаточной степени исследованными для того, чтобы можно было сформировать корректное и полное понимание указанного механизма. Этому имеются объективные причины. Поскольку административное право как отрасль российского права имеет чрезвычайно широкий предмет, многочисленные исследования ученых-административистов направлены на оценку и определение перспектив развития отдельных его институтов, что имеет большую значимость, поскольку подобные исследования позволяют выработать рекомендации по улучшению правового регулирования и практической организации функционирования многочисленных отраслей и сфер государственного управления. На такие общие всеобъемлющие понятия, как предмет и механизм административно-правового регулирования, административно-правовые режимы, обращается меньшее внимание.

При этом исследователи, рассматривая частные вопросы административно-правового регулирования тех или иных социальных связей, в случае необходимости нередко ссылаются на соответствующие общетеоретические понятия и категории. Однако выработка их отраслевого понимания является не менее важной, поскольку показывает гибкость соответствующей терминологии, возможность ее дополнения, видоизменения и приспособления к сложившимся в отрасли административного права и практике применения его норм реалиям. Это может способствовать и обратному эффекту, когда сложившееся в науке административного права понимание данного термина может послужить предпосылкой коррекции взглядов ученых – теоретиков права. Указанные обстоятельства актуализируют постановку вопроса о структуре механизма административно-правового регулирования.

В философском понимании структуры (от лат. *structure* – порядок, расположение, строение) ее сущность определяется совокупностью устойчивых связей того или иного объекта, способствующих сохранению его основных свойств, несмотря на внутренние и внешние изменения. При этом структура является основной характеристикой системы, ее инвариантным аспектом¹, поскольку остается неизменной в случае перехода к новым условиям и осуществления преобразований. В ином значении структура понимается как строение объекта, взаимосвязь и взаиморасположение его составных частей².

¹ См.: Новая философская энциклопедия : в 4 т. М., 2010. Т. 3. С. 647.

² См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 1282.

Если исходить из разных трактовок понятия структуры, то ключевым для правильного его восприятия является выделение составных частей, которые образуют не простую совокупность элементов, а комплекс взаимосвязанных составляющих, не изменяющих своих качеств под воздействием всевозможных изменений. Необходимо также проводить корреляцию структуры с парной для нее категорией – системой, определяющей состояние объекта, при котором совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образует некое единство, целостность³.

При рассмотрении механизма административно-правового регулирования необходим системный подход, направленный на то, чтобы показать его целостность как объекта исследования, обеспечивающие его конструкции, раскрыть разнообразие связей его элементов и объединить их в целостную теоретическую картину. В данном случае механизм административно-правового регулирования, представляя собой исследуемый объект, характеризуется наличием структурных элементов, находящихся друг с другом в состоянии системной взаимосвязи и взаимообусловленности.

Поскольку механизм административно-правового регулирования является одним из отраслевых механизмов, следует обратить внимание на общетеоретическое понимание механизма правового регулирования. Данное понятие, сформировавшееся как одна из ключевых категорий современной теории права, было обстоятельно исследовано С. С. Алексеевым, определившим его понятие, структуру и, по сути, современное понимание. Им была выявлена взаимосвязь между процессом правового регулирования и его механизмом. Если обозначенный процесс имеет три стадии (регламентация требующих юридического опосредствования социальных связей; действие норм права, в ходе которого возникают и изменяются правоотношения; реализация субъективных прав и юридических обязанностей, выраженная в поведении субъектов права, чем достигается цель правового регулирования), то им должны соответствовать три основных элемента механизма правового регулирования (нормы права; правоотношения; акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей)⁴.

Названные элементы, характеризуясь свойством обязательности их наличия в механизме правового регулирования, дополняются и иными (факультативными) элементами, являющимися результатом властного волеизъявления актами государственных органов, направленными на принудительное исполнение субъектом его обязанностей; обеспечивающими казуальную регламентацию социальных связей индивидуальными актами; нормативными правовыми актами; правовой культурой; правосознанием. Последние два элемента, по мнению С. С. Алексеева, имеют общезначимый характер, оказывая влияние на иные структурные элементы⁵.

³ См.: Новая философская энциклопедия. Т. 3. С. 552.

⁴ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 34.

⁵ См.: Там же. С. 35–38.

Впоследствии понятие механизма правового регулирования получило широкое распространение, но при сходном подходе к определению его понятия определенным образом разнятся мнения относительно его системно-структурной организации. В частности, А. В. Малько указывает на такие элементы данного механизма, как правовая норма; юридический факт (фактический состав), в первую очередь, организационно-исполнительный правоприменительный акт; правоотношение; акты реализации прав и обязанностей; охранительный правоприменительный акт, рассматриваемый в качестве факультативного элемента. Помимо этого, своего рода дополнительными элементами могут быть режим законности, правосознание, акты официального толкования норм права и пр.⁶

В научных источниках по теории права имеются и иные мнения по поводу структурирования элементов механизма правового регулирования. В частности, М. Ю. Спириин дополняет данный механизм универсальными принципами правового регулирования и внешними формами права⁷. Однако в целом можно выделить те элементы, наличие которых в данном механизме носит бесспорный характер и отмечается всеми исследователями – нормы права, правоотношения и акты реализации прав и обязанностей. Несмотря на наличие множества точек зрения, нельзя однозначно говорить о некорректности каких-либо из них, поскольку юридические средства, образующие содержание механизма правового регулирования, многообразны, а расстановка приоритетов в выделении тех из них, которые составляют указанный механизм, зависит от аргументации исследователя. К тому же с философской точки зрения в зависимости от условий поставленной перед исследователем задачи и сообразно предварительным данным эмпирического знания один и тот же объект может быть представлен в виде различных систем⁸, что относимо и к механизму правового регулирования.

В то же время следует указать на то, что любая система, складывающаяся в социуме, должна характеризоваться определенной последовательностью расположения частей, выделением первичного элемента, без которого невозможно проявление иных элементов и, собственно, формирование системы. Представляется уместным в данном случае исходить из учения С. С. Алексеева о стадийности процесса правового регулирования и соответствующего его стадиям наборе последовательно реализуемых элементов исследуемого механизма. В этом смысле его первичной частью должна быть норма права, образующая первооснову, которая опосредует возникающие на ее основе социальные связи. Последние, соответственно, являются вторым элементом, а в рамках этих отношений происходит реализация субъективных прав и юридических обязанностей

⁶ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 472–473.

⁷ См.: Спириин М. Ю. Механизм правового регулирования : место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство : теория и практика. 2020. № 1 (59). С. 42.

⁸ См.: Философская энциклопедия : в 5 т. М., 1970. Т. 5. С. 140.

их участников, что оформляется соответствующими актами и составляет последующий элемент механизма правового регулирования.

Перечисление названных элементов в ином порядке хотя и заслуживает внимания, но не является бесспорным. Подобные суждения встречаются в литературе по административному праву. Ставя на первое место принципы административного права, Н. В. Макарейко в качестве элементов структуры административно-правового регулирования называет нормы административного права; акты официального толкования этих норм; правоприменительные акты; административные правоотношения⁹. Аналогичные суждения ранее были высказаны А. П. Корневым, объединившим, однако, в один целостный элемент структуры исследуемого механизма административно-правовые нормы и принципы административного права, находящие отражение в законодательстве, нормативных правовых актах Президента РФ и иных актах подзаконного регулирования социальных связей¹⁰. Подобная точка зрения, безусловно, имеет право на существование. Вместе с тем принципы административного права являются довольно пространной категорией. Для целей регламентации конкретных социальных связей в публично-управленческой сфере используются принципы правового регулирования, которые так или иначе воплощены в нормах административного права, будучи обозначенными в законе именно в виде «принципов», либо вытекают из текста нормативного акта, выражая его глубинный смысл и социальное предназначение. Поэтому выделение в структуре механизма административно-правового регулирования данных принципов при наличии в нем норм административного права видится излишним.

Представляет также интерес рассмотрение механизма административно-правового регулирования как сложного явления, включающего комплекс органической и функциональной составных частей. Первая характеризует сущность данного механизма, сочетая в себе те его компоненты, без которых он не может считаться состоявшимся. Вторая определяет степень влияния вспомогательных элементов на рассматриваемый механизм, обеспечивая его эффективность и результативность. Функциональная часть способна оказывать качественное воздействие на механизм административно-правового регулирования, модифицируя его, что повышает его надежность. Так, более высокий уровень правосознания обеспечивает более действенную его реализацию. Однако отсутствие функциональной части не препятствует претворению в действительность механизма административно-правового регулирования¹¹.

⁹ См.: Макарейко Н. В. Административное право : учеб. пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 31.

¹⁰ См.: Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 43.

¹¹ См.: Афанасьев К. К. Механизм административно-правового регулирования : философско-правовые аспекты // Проблемы права : теория и практика. 2019. № 45. С. 108.

Высказанные в научной литературе суждения по поводу структурной организации механизма административно-правового регулирования вносят большой вклад в развитие науки административного права. В то же время целесообразно высказать и иные соображения по данному вопросу. Структура механизма административно-правового регулирования должна определяться спецификой последнего, которая выражается в следующем:

1) административное право обладает мощным организующим потенциалом, поскольку регулирует организационные общественные отношения, складывающиеся во всех областях, отраслях и сферах государственного управления. Данная отрасль права обеспечивает функционирование публичного (прежде всего, государственного) управления, связанного с деятельностью органов исполнительной власти, в которой воплощена практически организующая сила государства¹². Этот фактор целесообразно учитывать при выявлении элементов структуры механизма административно-правового регулирования, основное содержание которых составляют административно-правовые средства воздействия на социальные связи публично-управленческого типа. С этой точки зрения в структуре рассматриваемого механизма в качестве отдельного элемента можно выделить административно-правовые средства организующего воздействия на общественные отношения, например административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров или административно-правовые средства организации здравоохранения и обеспечения медицинского обслуживания населения и др.;

2) административно-правовое регулирование обеспечивает всестороннее воздействие на социальные связи публично-управленческого формата. Это воздействие может выражаться в убеждении, стимулировании и принуждении. В связи с этим в дополнение к теоретико-правовой конструкции, выработанной С. С. Алексеевым, который выделил в структуре механизма правового регулирования акты государственных органов, направленные на властно-принудительное исполнение субъектом его обязанностей, следует учитывать меры административно-правового поощрения и стимулирования, применяемые во многих отраслях и сферах государственного управления, в том числе в отраслях образования и науки¹³, в экономической области¹⁴ и др.

¹² См.: *Конин Н. М.* Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 15.

¹³ См., например: *Белоусов С. А., Кротов К. С.* Ученое звание как составляющая профессионального статуса научно-педагогических работников в России и зарубежных странах // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2020. № 2. С. 88–99 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Возможные направления совершенствования института ученых званий в России // *Вестник Саратовской гос. юрид. академии.* 2020. № 5 (136). С. 129–138.

¹⁴ См., например: *Лакаев О. А.* Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития // *Административное право и процесс.* 2020. № 3. С. 17–20.

Таким образом, учитывая общетеоретические представления о структуре механизма правового регулирования и специфику предмета административно-правового регулирования, можно выделить такие элементы структуры его механизма, как: 1) административно-правовые нормы; 2) административные правоотношения; 3) акты административного правоприменения; 4) административно-правовые средства организующего воздействия на общественные отношения; 5) меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения. При этом данный механизм должен характеризоваться гибкостью, учитывающей специфику каждой отрасли и сферы государственного управления. Неизменный набор первых трех элементов применительно к каждой из указанных сфер и отраслей должен дополняться собственными средствами организующего воздействия, своим подбором мер административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения.

Библиографический список

Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. литература, 1966. 187 с.

Афанасьев К. К. Механизм административно-правового регулирования : философско-правовые аспекты // Проблемы права : теория и практика. 2019. № 45. С. 103–114.

Белоусов С. А., Кротов К. С. Ученое звание как составляющая профессионального статуса научно-педагогических работников в России и зарубежных странах // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 88–99.

Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.

Конин Н. М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 448 с.

Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : Щит-М, 1999. Ч 1. 280 с.

Лакаев О. А. Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 17–20.

Макарейко Н. В. Административное право : учеб. пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. 280 с.

Матусов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2004. 512 с.

Новая философская энциклопедия : в 4 т. М. : Мысль, 2010. Т. 3. 692 с.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Возможные направления совершенствования института ученых званий в России // Вестник Саратовской гос. юрид. акад. 2020. № 5 (136). С. 129–138.

Спирин М. Ю. Механизм правового регулирования : место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство : теория и практика. 2020. № 1 (59). С. 37–45.

Философская энциклопедия : в 5 т. М. : Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. 740 с.

References

Alekseev S. S. The mechanism of legal regulation in the socialist state. Moscow : Legal literature, 1966. 187 p.

Afanasyev K. K. The mechanism of administrative and legal regulation: philosophical and legal aspects // Problems of law: theory and practice. 2019. № 45. P. 103–114.

Belousov S. A., Krotov K. S. Academic title as a component of the professional status of scientific and pedagogical workers in Russia and foreign countries // Legal policy and legal life. 2020. № 2. P. 88–99.

Large explanatory dictionary of the Russian language / Edited by S. A. Kuznetsov. St. Petersburg : Norint, 2000. 1536 p.

Konin N. M. Administrative law of Russia: textbook. 2nd ed., reprint. and additional. M.: Prospect, 2010. 448 p.

Korenev A. P. Administrative law of Russia. Textbook. In 3 parts. Part I. M. : Shield-M, 1999. 280 p.

Lakaev O. A. Features of the activities of state administration entities on the organization and maintenance of the administrative and legal regime of territorial development zones // Administrative law and process. 2020. № 3. P. 17–20.

Makareiko N. V. Administrative law: a textbook for universities. 11th ed., reprint. M. : Yurayt, 2021. 280 p.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of State and law: textbook. M. : Yurist, 2004. 512 p.

The New Philosophical Encyclopedia. In 4 vols. Vol. 3. M. : Mysl, 2010. 692 p.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Possible directions for improving the Institute of academic titles in Russia // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2020. № 5 (136). P. 129–138.

Spirin M. Yu. The mechanism of legal regulation: the place of sources and sources of law in its structure // The legal state: theory and practice. 2020. № 1 (59). P. 37–45.

Philosophical Encyclopedia. In 5 t. t. 5. M. : Soviet Encyclopedia, 1970. 740 p.

Для цитирования:

Рукавишников С. М. Структура механизма административно-правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 201–208. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3551>

Recommended citation:

Rukavishnikov S. M. Structure of the mechanism of administrative and legal regulation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 201–208. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3551>

Саратовская государственная юридическая академия

Рукавишников С. М., кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права

E-mail: Privet085@gmail.ru

Saratov State Law Academy

Rukavishnikov S. M., Candidate of Legal Sciences, Doctoral Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: Privet085@gmail.ru

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3611>

**ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ,
УСТАНОВЛЕННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА МОСКВЫ**

В. Ю. Метальников

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 6 сентября 2021 г.

Аннотация: *исследуются понятие градостроительных ограничений, их виды. Рассматриваются особенности установления градостроительных ограничений органами исполнительной власти г. Москвы. Обосновывается, что установление требований к осуществлению градостроительной деятельности органами исполнительной власти г. Москвы, ограничивающих деятельность субъектов градостроительных правоотношений, представляет собой совокупность особых способов управляющего воздействия.*

Ключевые слова: *градостроительные ограничения, органы исполнительной власти, государственное управление, управляющее воздействие, градостроительная деятельность, методы управления.*

Abstract: *the article discusses the concept of urban planning restrictions, their types. The features of urban planning functions of the executive power of the city of Moscow are considered. It is substantiated that the establishment of activities for the executive activities of the executive power of the city of Moscow, limiting the subjects of urban planning legal relations, is a set of special methods of control.*

Key words: *urban planning restrictions, executive authorities, public administration, management influence, urban planning activities, management methods.*

Действующее законодательство устанавливает большой перечень ограничений по использованию земельных участков и объектов капитального строительства, которые создают правовые барьеры для осуществления градостроительной деятельности. Вместе с тем на федеральном уровне не закреплено единого понятия, обобщающего такие ограничения. Пределы ограничений также не установлены.

209

Возможность установления ограничений использования земельных участков предусматривалась еще советским земельным законодательством. О. А. Самончик отмечала, что «в советском земельном праве выделялись общие и специальные ограничения прав землепользователей. Под первыми понималась общая обязанность всех землепользователей не совершать на своем участке действий, которые хотя и соответствовали общему характеру земельных прав, но могли бы нарушить интересы соседей. Специальными ограничениями являлись ограничения, установ-

ливаемые в интересах транспорта, промышленных предприятий, курортов, заповедников, заказников и т. д.¹

Под ограничениями использования объектов капитального строительства (недвижимости) исследователи предлагают понимать «нормы, устанавливающие пределы реализации имущественных прав с целью обеспечения преимущественно публичных интересов либо содержащие требования о воздержании от совершения определенных действий, которые предусмотрены законодательством и не применяются в отношении других земельных участков, имеющих аналогичное целевое назначение»².

Попытка сформулировать общее понятие, объединяющее все виды градостроительных ограничений (включающих ограничения по использованию земельных участков и (или) объектов капитального строительства), содержится в методических рекомендациях по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов. В данных методических рекомендациях предлагается довольно широкое понятие градостроительных ограничений. Под градостроительными ограничениями рекомендуется понимать «ряд требований, ограничивающих градостроительную деятельность в конкретном территориальном образовании. К таким ограничениям относятся: зоны с особыми условиями использования территории и иные территории с установленными ограничениями в соответствии с действующим законодательством»³.

Исчерпывающий перечень зон с особыми условиями использования территории содержится в Земельном кодексе РФ. В своем исследовании Е. С. Болтанова отмечает, что «общая задача установления зон с особыми условиями использования – определение в пределах их замкнутых границ правового режима, характеризуемого дополнительными ограничениями, запретами в использовании земельных участков (включая всё, что находится над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено специальными федеральными законами), не свойственными сопряженным территориям»⁴.

Поскольку перечень зон с особыми условиями использования территории является закрытым, а ограничения в границах таких зон подробно регулируются действующим законодательством, данный вид градостроительных ограничений в полной мере определен.

¹ См.: Самончик О. А. Правовое регулирование ограничений земельных прав сельскохозяйственных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 100–101.

² Цит. по: Чередников А. В., Никишин В. В. Определение правового режима недвижимости в российском законодательстве // Рос. юрид. журнал. 2021. № 1. С. 203–211.

³ Методические рекомендации по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов : утв. приказом Минрегиона РФ от 26 мая 2011 г. № 244. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Болтанова Е. С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 5. С. 55–65.

Иным образом обстоят дела с понятием «иные территории с установленными ограничениями», которое является неопределенным с точки зрения его содержания и не раскрывается в действующем законодательстве.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) использует общую формулировку «ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации». ГрК РФ выделяет ограничения использования земельных участков и ограничения использования объектов капитального строительства. Однако содержание и объем таких ограничений ГрК РФ также не раскрывает.

Вместе с тем, чтобы определить существующие градостроительные ограничения в границах определенной территории, достаточно обратиться к правилам землепользования и застройки и градостроительному регламенту, который является составной частью правил землепользования и застройки.

Как отмечал Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 марта 2017 г. № 10-П, «предусматриваемые в составе правил землепользования и застройки территориальные зоны и градостроительные регламенты, в неразрывном единстве с их общей частью, определяют ... ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства»⁵.

В научных работах отмечается также роль правил землепользования и застройки как документа, содержащего имеющиеся ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Исследователи указывают, что «конкретные стимулы и ограничения, дозволения и запреты правообладателям земельных участков в границах населенных пунктов устанавливаются правилами землепользования и застройки»⁶.

Некоторые исследователи идут дальше, считая, что «эффективность правового регулирования может быть обеспечена посредством объединения (системного перечисления) всей совокупности необходимых правовых предписаний в одном документе – правилах землепользования и за-

⁵ По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15 (ч. 7). Ст. 2284.

⁶ Актуальные проблемы теории земельного права России / Н. Н. Абанина [и др.]. М., 2020. С. 235.

стройки, включающих в числе прочего градостроительные регламенты»⁷. Предлагается также включать «положения иных нормативных правовых актов (нередко имеющих более высокую юридическую силу) с целью их воспроизведения в содержании правил землепользования и застройки для придания им максимальной информативности и максимально полного определения объема прав и обязанностей в отношении соответствующего недвижимого имущества»⁸.

Данное предложение является обоснованным с точки зрения обширной правотворческой практики органов власти в сфере земельного и градостроительного законодательства, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Наличие информации о всех ограничениях по использованию земельных участков и (или) объектов капитального строительства является важным условием осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований законодательства. К примеру, некоторые авторы в своих исследованиях отмечают, что «результатом недостаточной информированности уполномоченных органов власти о наличии тех или иных ограничений, которые способны повлиять как на ограничения использования земельных участков, так и на их оборотоспособность, может стать недействительность оснований предоставления земельного участка в собственность, признание постройки самовольной, а также истребование земельного участка из чужого незаконного владения на основании виндикационного иска, подтверждением чему являются многочисленные примеры судебной практики»⁹.

Вместе с тем правила землепользования и застройки содержат информацию о фактически действующих ограничениях в границах конкретных территорий и не перечисляют возможный перечень таких ограничений в принципе.

Все градостроительные ограничения можно условно разделить на «внутренние градостроительные ограничения» и «внешние градостроительные ограничения».

К внутренним градостроительным ограничениям можно отнести ограничения, устанавливаемые в градостроительных документах, предусмотренных ГрК РФ. К градостроительным документам, устанавливающим внутренние градостроительные ограничения, относятся: документы территориального планирования, нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории. Одним из основных элементов содержания внутренних градостроительных ограничений является «параметрирование

⁷ *Чередников А. В., Никишин В. В.* Определение правового режима недвижимости в российском законодательстве // Рос. юрид. журнал. 2021. № 1. С. 203–211.

⁸ Там же.

⁹ *Филаткина Ю. Е.* Управление юридическими рисками, связанными с ограничением использования и хозяйственного оборота земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 3. С. 96–101.

строительства»¹⁰, которое выражается в закреплении в градостроительной документации системы ограничений на застройку земельных участков.

К внешним градостроительным ограничениям целесообразно относить ограничения, установленные Земельным кодексом РФ (ограничения оборотоспособности земельных участков, зоны с особыми условиями использования территорий), требования технических регламентов, своды правил и иные градостроительные ограничения, установленные законодательством РФ.

Деление градостроительных ограничений на внутренние и внешние осуществляется по основанию их возникновения. К внутренним следует относить ограничения, установленные в ГрК РФ, а к внешним – ограничения, установленные в иных правовых актах, регулирующих градостроительную деятельность.

Как правило, внутренние градостроительные ограничения являются следствием внешних градостроительных ограничений. Так, нахождение земельного участка в границах приаэродромной территории ограничивает предельные параметры разрешенного строительства, которые будут установлены в правилах землепользования и застройки, к примеру по допустимой высоте застройки, а нахождение земельного участка в границах санитарно-защитных зон исключает возможность предусматривать в градостроительных документах размещение жилой застройки в границах таких зон.

Таким образом, под градостроительными ограничениями в широком смысле следует понимать требования к использованию земельных участков и объектов капитального строительства при осуществлении градостроительной деятельности. Объем таких ограничений федеральным законодательством не зафиксирован, что говорит об установлении открытого перечня требований и ограничений к использованию земельных участков и объектов капитального строительства в законодательстве о градостроительной деятельности.

Стоит также отметить, что градостроительные ограничения могут устанавливаться как органами публичной власти федерального и регионального уровня, так и органами местного самоуправления, за исключением ограничений, возникающих в силу федерального закона (к примеру, водоохранные (рыбоохранные) зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны объектов культурного наследия)¹¹. Из этого следует достаточно обширная практика правового регулирования градостроительных ограничений в субъектах РФ.

Так, несмотря на отсутствие в федеральном законодательстве понятия и содержания градостроительных ограничений, правовые акты

¹⁰ Винницкий А. В., Харинов И. Н. Параметрирование строительства : модернизация регулирования и проблемы устранения избыточных ограничений // Рос. юрид. журнал. 2020. № 6. С. 146–161.

¹¹ Пункт 1 ст. 106 Земельного кодекса Российской Федерации.

г. Москвы, регулирующие градостроительную деятельность, содержат понятие, обобщающее градостроительные ограничения, а также определяют содержание градостроительных ограничений в г. Москве.

В Законе г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» (далее – ГрК Москвы) вводится понятие «линии градостроительного регулирования»¹², которое является собирательным для градостроительных ограничений и включает в себя красные линии, линии, обозначающие установленные границы зон с особыми условиями использования территорий и границы иных территорий, на которых установлены ограничения использования земельных участков и (или) объектов капитального строительства. Понятие и статус красных линий и зон с особыми условиями использования территории установлены в ГрК РФ и Земельном кодексе РФ соответственно. Понятие иных территорий, на которых установлены ограничения использования земельных участков и (или) объектов капитального строительства ГрК Москвы не раскрывается, но дается отсылка на сводный план регулирования использования территории г. Москвы, раскрывающий содержание данных ограничения (далее – СПРИТ).

Сводный план регулирования использования территории г. Москвы¹³ содержит сведения о линиях градостроительного регулирования и границах территорий, обозначенных линиями градостроительного регулирования.

По своей сути СПРИТ является актуальным сводом требований и ограничений, действующих в отношении участков территории г. Москвы, выделяемых линиями градостроительного регулирования. СПРИТ обеспечивает получение применительно к любому участку территории г. Москвы полных и актуальных сведений о том, какие требования и ограничения, установленные в соответствии с законодательством, действуют в отношении этого участка территории.

Ключевой особенностью данного свода является наличие линий градостроительного регулирования, обозначающих границы иных территорий, на которых установлены ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Понятие «иные территории, на которых установлены ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства», так же как и понятие «линия градостроительного регулирования», в федеральном законодательстве не содержатся. Наличие в правовых актах г. Москвы данных терминов является особенностью правового регулирования градостроительной деятельности на ее территории.

¹² Понятие «линии градостроительного регулирования» и их перечень также содержатся в РДС 30-201-98. Система нормативных документов в строительстве (руководящий документ системы. Инструкция о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации : принят постановлением Госстроя РФ от 6 апреля 1998 г. № 18-30).

¹³ Об утверждении Порядка ведения сводного плана регулирования использования территории города Москвы : постановление правительства Москвы от 16 апреля 2019 г. № 365-ПП.

СПРИТ включает 14 линий, обозначающих границы иных территорий, на которых установлены ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Данные линии отображаются как линии градостроительного плана в г. Москве и вводят дополнительные ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства либо выделяют уже существующие ограничения, установленные федеральными правовыми актами или правовыми актами г. Москвы.

В федеральных правовых актах установлены ограничения по использованию земельных участков и объектов капитального строительства в границах: береговых полос, полос отвода железных дорог, лесопарковых зеленых поясах, полосах воздушных подходов на аэродромах, территориях объектов культурного наследия и территориях выявленных объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территориях. Границы территорий, находящихся в таких ограничениях, дополнительно выделяются г. Москвой линиями градостроительного регулирования.

Такие ограничения, как технические зоны инженерных коммуникаций и сооружений, технические зоны метрополитена и линии застройки содержатся в постановлении Госстроя РФ¹⁴. Данные ограничения также выделяются г. Москвой линиями градостроительного регулирования.

Правовыми актами г. Москвы устанавливаются такие ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, как территории, зарезервированные для образования особо охраняемых природных территорий, особо охраняемые зеленые территории, объекты природного комплекса г. Москвы, внеуличные пешеходные переходы и зоны транспортных коммуникаций, обозначающие границы территорий, предназначенных и используемых для размещения наземных транспортных коммуникаций (монорельсовый транспорт, подвесная канатная дорога транспортная, фуникулер транспортный, трамвай).

Таким образом, правовые акты г. Москвы подробно регулируют понятие и содержание градостроительных ограничений на ее территории, а также вводят дополнительные ограничения, не предусмотренные правовыми актами федерального уровня, и действующие исключительно на территории г. Москвы.

В научных исследованиях государственное управление градостроительной деятельностью предлагается рассматривать как «специфический вид властной государственной деятельности, содержанием которой является практическая реализация полномочий государства в обозначенной сфере, направленных на создание условий для устойчивого, комплексного развития территории, ее рациональной организации, и государственный контроль за названной деятельностью»¹⁵.

¹⁴ Постановление Госстроя РФ от 6 апреля 1998 г. № 18-30.

¹⁵ Бутаева Е. М. Юридическая сущность и значение государственного управления градостроительной деятельностью // Гражданин и право. 2011. № 10. С. 69.

Органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление градостроительной деятельностью, применяют различные методы управления. Исследователи отмечают, что «понятие метода государственного управления в теории государственного управления призвано продемонстрировать, с помощью каких основных приемов осуществляется государственное управление»¹⁶. В научной литературе также отмечается, что «ключевой в понимании методов управления является идея о том, что в них непосредственно проявляется характер управляющего воздействия субъекта управления на объект, характер их взаимосвязи»¹⁷.

Особый порядок применения методов государственного управления, образующих совокупность способов (приемов) управляющего воздействия реализуется органами исполнительной власти г. Москвы в области градостроительной деятельности.

В системе правовых актов г. Москвы утверждены правовые акты, устанавливающие требования и ограничения по осуществлению градостроительной деятельности. Установление таких требований и ограничений создает особый порядок применения методов государственного управления, образующих совокупность способов (приемов) управляющего воздействия в области градостроительной деятельности.

Поскольку метод управления рассматривается как «совокупность конкретных последовательных операций управляющих органов, целью которых является определенного вида воздействие на управляемые объекты для достижения каких-то намеченных результатов в процессе осуществления исполнительно-распорядительных функций государства»¹⁸, устанавливаемые в правовых актах г. Москвы требования и ограничения по осуществлению градостроительной деятельности, имеющие различное содержание и создающие разные способы применения административных методов, в свою очередь, приводят к образованию совокупности различных способов (приемов) управляющего воздействия на объекты управления.

К примеру, нахождение земельных участков и объектов капитального строительства в границах территорий, на которых установлены требования и ограничения по осуществлению градостроительной деятельности в г. Москве, приводит к отказу уполномоченными органами субъектам градостроительной деятельности в согласовании строительства или реконструкции объектов капитального строительства, в изменении видов разрешенного использования земельных участков или изменении пара-

¹⁶ Соколов А. Н. Муниципальное право и государственное управление в России / под ред. А. Г. Пархоменко. М., 2016. С. 51.

¹⁷ Кудрякова О. В., Звягинцева Д. В. Проблемы соответствия административно-восстановительных мер Гражданскому кодексу Российской Федерации // Власть закона. 2018. № 1. С. 144–152.

¹⁸ Мамедов А. А. Административно-правовое регулирование контроля и надзора в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 26–29.

метров разрешенного строительства либо накладывает на них дополнительные обязательства, от выполнения которых зависит получение необходимых разрешений.

Остановимся наиболее подробно на установленных в правовых актах г. Москвы линиях градостроительного регулирования, обозначающих границы территорий, на которых действуют требования и ограничения по их использованию.

Появление данных линий градостроительного регулирования является особенностью реализации органами исполнительной власти г. Москвы полномочий в области осуществления градостроительной деятельности. Создание СПРИТ и принятие правовых актов г. Москвы, устанавливающих ограничения использования ее территорий является также примером реализации органами исполнительной власти г. Москвы особых способов применения административных методов в области градостроительной деятельности, образующих совокупность способов (приемов) управляющего воздействия.

В правовых актах г. Москвы устанавливаются различные виды ограничений по использованию земельных участков и объектов капитального строительства на территории г. Москвы.

Одним из таких видов ограничений являются территории, зарезервированные для образования особо охраняемых природных территорий. Они образуются по решению правительства Москвы на основании схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий по представлению специально уполномоченного органа правительства Москвы по управлению особо охраняемыми природными территориями в г. Москве. Ограничения использования земельных участков и (или) объектов капитального строительства в границах территорий, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий установлены Положением о порядке использования земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий в г. Москве (далее – Порядок)¹⁹.

Согласно п. 6 Порядка границы земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий, закрепляются линиями градостроительного регулирования. Данный пункт является единственным примером, когда установление иных ограничений правовыми актами г. Москвы сопровождается отсылкой на закрепление данных ограничений линиями градостроительного регулирования.

Еще одним видом территорий, имеющим требования и ограничения по их использованию, установленные в правовых актах г. Москвы, являются особо охраняемые зеленые территории.

¹⁹ Об утверждении Положения о порядке использования земельных участков, зарезервированных для образования особо охраняемых природных территорий в городе Москве : постановление правительства Москвы от 31 января 2006 г. № 50-ПП.

После изменения границ между г. Москвой и Московской областью в состав г. Москвы вошли значительные территории лесного фонда²⁰.

В целях сохранения средоохранительных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических и рекреационных функций данных территорий правительство Москвы установило для них особый статус, ограничивающий осуществление градостроительной деятельности²¹.

Особенностью особо охраняемых зеленых территорий в г. Москве является их нахождение исключительно на территориях, присоединенных к г. Москве²².

На особо охраняемых зеленых территориях запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением особо охраняемых зеленых территорий, за исключением деятельности, предусмотренной решением правительства Москвы. Граница особо охраняемых зеленых территорий г. Москвы также выделяется линиями градостроительного регулирования и отображается в СПРИТ.

Другим видом территорий, имеющим требования и ограничения по их использованию, являются объекты природного комплекса г. Москвы.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 54 ГрК Москвы изменение границ природных и озелененных территорий допускается только при условии соблюдения установленных показателей баланса указанных территорий или увеличения доли природных и озелененных территорий в балансе территорий.

Например, если для осуществления строительства потребуется взять часть земельного участка в границах объекта природного комплекса г. Москвы, то для этого сначала потребуется исключить его из состава объектов природного комплекса и подобрать участок компенсации, равный или больший, чем планируемый к исключению. Более того, данная компенсация должна быть предусмотрена тем же постановлением правительства Москвы, которым предлагается уменьшение территории объекта природного комплекса.

Помимо этого, объекты природного комплекса входят в перечень территорий природного комплекса Москвы с режимами регулирования градостроительной деятельности²³. Режим регулирования градостроительной деятельности, устанавливаемый в границах объекта природного

²⁰ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ.

²¹ Об особо охраняемых зеленых территориях в городе Москве : постановление правительства Москвы от 22 августа 2012 г. № 423-ПП.

²² Об отнесении лесов, входивших до 1 июля 2012 г. в состав лесного фонда и включенных в границы города федерального значения Москвы, к зеленому фонду города Москвы и территорий, вошедших в зеленый фонд города Москвы, к особо охраняемой зеленой территории города Москвы : постановление правительства Москвы от 22 августа 2012 г. № 424-ПП.

²³ О проектных предложениях по установлению границ природного комплекса с их описанием и закреплением актами красных линий : постановление правительства Москвы от 19 января 1999 г. № 38.

комплекса (на всю территорию или на его часть), должен содержать требования и ограничения к осуществлению градостроительной деятельности.

Режимы регулирования градостроительной деятельности и содержание требований и ограничений в их границах устанавливались в постановлении правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 270-ПП «Об утверждении Положения о порядке установления линий градостроительного регулирования в городе Москве» (утратило силу в связи с принятием СПРИТ). В связи с тем что в настоящее время правовой акт, устанавливающий конкретные ограничения в границах режимов регулирования градостроительной деятельности, признан утратившим силу, понятие содержание таких ограничений не представляется возможным.

Еще одним видом территорий, имеющих требования и ограничения по их использованию, являются территории внеуличных пешеходных переходов, также выделяемые линиями градостроительного регулирования в составе СПРИТ. Установить ограничения в границах данных территорий не представляется возможным. Конкретные ограничения в границах внеуличных пешеходных переходов в правовых актах г. Москвы не раскрываются.

Фактически указанная линия градостроительного регулирования образуется посредством установления в проектах планировки территории при планировании размещения внеуличного пешеходного перехода.

Границы внеуличных пешеходных переходов г. Москвы, выделяемые линиями градостроительного регулирования, могут порождать ограничения по использованию надземного или подземного пространства для осуществления градостроительной деятельности в границах их размещения в зависимости от вида внеуличного пешеходного перехода (надземный/подземный), но данное ограничение можно скорее назвать фактическим, а не юридическим.

Другим видом территорий, имеющих требования и ограничения по их использованию, являются зоны транспортных коммуникаций, обозначающие границы территорий, предназначенных и используемых для размещения наземных транспортных коммуникаций (монорельсовый транспорт, подвесная канатная дорога транспортная, фуникулер транспортный, трамвай), согласно СПРИТ относятся также к иным территориям, на которых установлены ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В правовых актах г. Москвы в отношении зон транспортных коммуникаций, так же как и в отношении внеуличных пешеходных переходов, не конкретизированы ограничения в границах указанных территорий, а их установление предусматривается проектами планировки территории.

Правовой статус и ограничения по осуществлению градостроительной деятельности в границах внеуличных пешеходных переходов и зон транспортных коммуникаций не установлены в правовых актах г. Москвы. Правовой статус территорий в границах данных линий градостроительного регулирования необходимо конкретизировать в целях исключения

неопределенности правового регулирования. Объем требований и ограничений, устанавливаемых в границах данных территорий непонятен.

Таким образом, установление в правовых актах г. Москвы требований и ограничений по осуществлению градостроительной деятельности, является примером особого порядка применения методов государственного управления, образующих совокупность способов (приемов) управляющего воздействия.

Учитывая особый статус г. Москвы как столицы Российской Федерации, установление в правовых актах г. Москвы требований и ограничений по осуществлению градостроительной деятельности позволяет органам исполнительной власти г. Москвы наилучшим образом реализовывать свои полномочия в области градостроительной деятельности и создает эффективные способы (приемы) управляющего воздействия на объекты управления.

Библиографический список

Актуальные проблемы теории земельного права России / Е. Н. Абанина [и др.]. М. : Юстицинформ, 2020.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России : учебник. М. : Зерцало-М, 2005.

Болтанова Е. С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 5.

Бутаева Е. М. Юридическая сущность и значение государственного управления градостроительной деятельностью // Гражданин и право. 2011. № 10.

Винницкий А. В., Харин И. Н. Параметрирование строительства : модернизация регулирования и проблемы устранения избыточных ограничений // Рос. юрид. журнал. 2020. № 6.

Кудрякова О. В., Звягинцева Д. В. Проблемы соответствия административно-восстановительных мер Гражданскому кодексу Российской Федерации // Власть закона. 2018. № 1.

Мамедов А. А. Административно-правовое регулирование контроля и надзора в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 1.

Самончик О. А. Правовое регулирование ограничений земельных прав сельскохозяйственных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986.

Соколов А. Н. Муниципальное право и государственное управление в России / под ред. А. Г. Пархоменко. М. : ЮРКОМПАНИ, 2016.

Чередников А. В., Никишин В. В. Определение правового режима недвижимости в российском законодательстве // Рос. юрид. журнал. 2021. № 1.

Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М. : Юристъ, 2002.

Филаткина Ю. Е. Управление юридическими рисками, связанными с ограничением использования и хозяйственного оборота земельных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 3.

References

- Actual problems of the theory of land law in Russia / N. N. Abanina [et al.]. М. : Justicinform, 2020.
- Alekhin A. P., Karmolitskiy A. A.* Administrative law of Russia: textbook. М. : Zertsalo-M, 2005.
- Boltanova E. S.* Restriction of rights in connection with the establishment of a zone with special conditions of use // Property relations in the Russian Federation. 2019. № 5.
- Butaeva E. M.* Legal essence and significance of state management of urban planning activities // Citizen and Law. 2011. № 10.
- Vinnitskiy A. V., Kharinov I. N.* Parametrization of construction: modernization of regulation and problems of eliminating excessive restrictions // Russian legal journal. 2020. № 6.
- Kudryakova O. V., Zvyagintseva D. V.* Problems of compliance of administrative and restorative measures with the Civil Code of the Russian Federation // Power of the Law. 2018. № 1.
- Mamedov A. A.* Administrative and legal regulation of control and supervision in public administration // Administrative law and process. 2018. № 1.
- Samonchik O. A.* Legal regulation of restrictions on land rights of agricultural enterprises : Dis. ... Cand. jurid. sciences. М., 1986.
- Sokolov A. N.* Municipal Law and Public Administration in Russia / edited by A. G. Parkhomenko. М. : YURKOMPANI, 2016.
- Cherednikov A. V., Nikishin V. V.* Determination of the legal regime of real estate in Russian legislation // Russian legal journal. 2021. № 1.
- Chirkin V. E.* Public administration. Elementary course. М. : Jurist, 2002.
- Filatkina Yu. E.* Management of legal risks associated with limiting the use and economic turnover of land plots // Property relations in the Russian Federation. 2019. № 3.

Для цитирования:

Метальников В. Ю. Понятие и особенности использования градостроительных ограничений, устанавливаемых на территории города Москвы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 209–221. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3611>

Recommended citation:

Metalnikov V. Yu. The concept and features of the use of urban planning restrictions established on the territory of the city of Moscow // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 209–221. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3611>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Метальников В. Ю., аспирант факультета права

E-mail: vmetalnikov@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Metalnikov V. Yu., Post-graduate Student of the Faculty of Law

E-mail: vmetalnikov@hse.ru

УДК 359:681

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3552>

**ЧЕТВЕРТЫЙ ПРИОРИТЕТ:
ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ЗАДАЧ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В НОВОЙ СТРАТЕГИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. А. Смирнов

Антитеррористический центр государств – участников СНГ

Поступила в редакцию 25 июля 2021 г.

Аннотация: анализируются положения новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г., касающиеся обеспечения информационной безопасности. Подчеркивается значимость признания информационной безопасности стратегическим национальным приоритетом. Рассматриваются правовые механизмы обеспечения информационной безопасности, заложенные в базовом документе стратегического планирования в области безопасности.

Ключевые слова: цифровая эпоха, информационная безопасность, стратегия, приоритет, правовые механизмы.

Abstract: the article analyzes the provisions of the new National Security Strategy of the Russian Federation, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021, concerning information security. The importance of recognizing information security as a strategic national priority is emphasized. The legal mechanisms for ensuring information security, laid down in the basic document of strategic planning in the field of security, are considered.

Key words: digital era, information security, strategy, priority, legal mechanisms.

Цифровая эпоха наряду с уникальными возможностями для развития человечества и социального прогресса породила множество новых угроз и вызовов. К их числу относятся риски ведения информационных войн между государствами, использования информационно-коммуникационных технологий для вмешательства во внутренние дела государств, в террористических и экстремистских целях, а также для совершения преступлений и иных правонарушений.

Осознание опасности информационных угроз привело к выработке на уровне национальных государств и международного сообщества комплекса мер по противодействию им. В Российской Федерации в 2000 г. впервые был принят отдельный документ стратегического планирования в данной сфере – Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. В ней подчеркивалась системообразующая роль информационной сферы и ее влияние на другие сферы безопасности, на основе чего делался следующий вывод: «национальная безопасность Российской

Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать»¹.

В 2016 г. была утверждена новая Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»², которая определила перечень основных информационных угроз, приоритетные задачи, направления и механизмы обеспечения информационной безопасности. Принятие новой Доктрины было вполне обоснованным шагом, поскольку за прошедшие 16 лет информационная среда изменилась самым радикальным образом.

Вместе с тем на протяжении длительного времени недооценка значимости информационной безопасности как вида безопасности наблюдалась и в экспертном сообществе, и на официальном уровне³. В базовых документах стратегического планирования в области национальной безопасности, начиная с Концепции национальной безопасности 1997 г.⁴ и заканчивая Стратегией национальной безопасности 2015 г.⁵, информационная безопасность не выделялась в числе приоритетных направлений, хотя тенденция усиления новых информационных угроз все же прослеживалась в тексте этих документов.

Ситуация принципиально изменилась с принятием новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента 2 июля 2021 г. № 400⁶ (далее – Стратегия). В новом базовом документе стратегического планирования информационная безопасность выделена в качестве четвертого стратегического национального приоритета, т. е. важнейшего направления обеспечения национальной безопасности. Данный приоритет направлен на обеспечение реализации национальных интересов Российской Федерации, связанных с развитием безопасного информационного пространства, защитой российского обще-

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895, утратила силу // Рос. газета. 2000. 28 сент.

² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

³ См.: Смирнов А. А. Проблемы обеспечения информационно-психологической безопасности России на современном этапе // Национальная безопасность : научное и государственное управленческое содержание : материалы Всероссийской науч. конф. (Москва, 4 декабря 2009 г.). М., 2010. С. 897–907.

⁴ Концепция национальной безопасности : утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, утратила силу // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 52. Ст. 5909.

⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, утратила силу // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 08.07.2021).

ства от деструктивного информационно-психологического воздействия (подп. 4 п. 25 Стратегии).

Проанализируем основные положения Стратегии, касающиеся обеспечения информационной безопасности.

Отражение угроз информационной безопасности в Стратегии

Подраздел «информационная безопасность» Стратегии начинается с анализа существующих угроз информационной безопасности. В качестве первого блока угроз выделяются вызовы межгосударственного информационного противоборства, включая использование ИКТ для вмешательства во внутренние дела государств, подрыва их суверенитета и нарушения территориальной целостности. Отмечается существенное возрастание количества компьютерных атак на российские информационные ресурсы, большая часть из которых осуществляется с территории иностранных государств. Акцентируется внимание на проведении иностранными спецслужбами разведывательных и иных операций в российском информационном пространстве.

Нашла отражение в Стратегии и угроза недостоверной информации (фейков). Отмечено, что такая информация, включая заведомо ложные сообщения об угрозе совершения террористических актов, распространяется в целях дестабилизации общественно-политической ситуации в Российской Федерации. Отмечены также иные контентные угрозы, включая распространение в сети «Интернет» материалов террористических и экстремистских организаций, призывов к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, совершению самоубийства, а также пропаганду криминального образа жизни, потребления наркотиков.

В Стратегии сделан акцент и на актуальной проблеме последних лет, связанной с применением крупными иностранными технологическими компаниями (Big Tech) методов цензуры и блокировки альтернативных интернет-платформ. В качестве угрозы выделено также навязывание интернет-пользователям искаженного восприятия исторических и актуальных фактов и событий в России и мире.

Угрозообразующим фактором названа анонимность использования ИКТ в целях совершения преступлений, легализации полученных преступным путем доходов и финансирования терроризма, распространения наркотических средств и психотропных веществ. В качестве еще одного риска указано использование в Российской Федерации иностранных информационных технологий и телекоммуникационного оборудования, в том числе в объектах критической информационной инфраструктуры.

Подводя итог правовой регламентации угроз информационной безопасности в Стратегии, можно сделать вывод об адекватном отражении в документе наиболее острых информационных вызовов. Особенно отрадno устранение существовавшего длительный период крена в сторону информационно-технических угроз при недооценке рисков, связанных с деструктивным информационно-психологическим воздействием, состав-

ляющих предметное поле информационно-психологической безопасности⁷. Вместе с тем в Стратегии следовало бы большее внимание уделить угрозе киберпреступности. Ведь по последним данным ГИАЦ МВД России удельный вес преступлений в сфере высоких технологий составляет уже более 25 % (26,8 % по итогам пяти месяцев 2021 г.)⁸. Хотя тенденцию роста таких преступлений разработчики Стратегии все же выделили в другом подразделе документа, посвященном государственной и общественной безопасности.

Основные задачи обеспечения информационной безопасности

В качестве основной цели обеспечения информационной безопасности в Стратегии названо *укрепление суверенитета Российской Федерации в информационной сфере* (п. 56). Достижение данной цели осуществляется путем реализации государственной политики, направленной на решение комплекса задач. В стратегии выделено 16 таких задач. Сгруппируем несколько из них и представим обобщенный перечень, который включает в себя:

- 1) формирование безопасной среды оборота достоверной информации, защищенной и устойчивой информационной инфраструктуры РФ;
- 2) развитие системы прогнозирования, выявления и предупреждения угроз информационной безопасности, оперативной ликвидации их последствий;
- 3) предотвращение деструктивного информационно-технического воздействия на российские информационные ресурсы, повышение защищенности и устойчивости объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры России, включая российский сегмент сети «Интернет»;
- 4) снижение количества утечек информации ограниченного доступа, противодействие иностранным техническим разведкам;
- 5) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений, совершаемых с использованием ИКТ;
- 6) защита персональных данных;
- 7) укрепление информационной безопасности Вооруженных сил и других воинских формирований, разработчиков и изготовителей вооружения, военной и специальной техники;
- 8) развитие сил и средств информационного противоборства;
- 9) противодействие деструктивному информационному воздействию на граждан и общество со стороны террористических и экстремистских организаций, специальных служб и пропагандистских структур иностранных государств;

⁷ См.: Смирнов А. А. К вопросу о понятии, объекте и содержании информационно-психологической безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 34–39.

⁸ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-май 2021 года // МВД России. 21 июня 2021 г. URL: <https://мвд.рф/reports/item/24742236/> (дата обращения: 28.06.2021).

10) совершенствование средств и методов обеспечения информационной безопасности на основе применения передовых технологий, включая технологии искусственного интеллекта и квантовые вычисления;

11) обеспечение приоритетного использования российских информационных технологий и оборудования, отвечающих требованиям информационной безопасности, в российской информационной инфраструктуре;

12) развитие международного сотрудничества в сфере обеспечения информационной безопасности, а также взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в данной сфере;

13) доведение до российской и международной общественности достоверной информации о внутренней и внешней политике Российской Федерации.

На наш взгляд, очерченный круг задач достаточно полно охватывает содержание сферы информационной безопасности и основные информационные угрозы, требующие нейтрализации. Описанные положения Стратегии вполне релевантны положениям действующей Доктрины информационной безопасности. В качестве ключевой новеллы мы отмечаем выделение линии информационного противоборства. Представляется, что оно отражает понимание невозможности обеспечить безопасность только защитными мерами и потребность в проведении упреждающих и ответных мероприятий информационного воздействия на основные источники угроз информационной безопасности.

Дополнительные задачи обеспечения информационной безопасности

Помимо основного тематического подраздела Стратегии, положения об обеспечении информационной безопасности присутствуют и в других разделах документа, посвященных обороне страны (второй приоритет), государственной и общественной безопасности (третий приоритет), защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти (восьмой приоритет), стратегической стабильности и взаимовыгодному международному сотрудничеству (девятый приоритет). Их анализ позволяет выделить дополнительные задачи обеспечения информационной безопасности, а именно:

1) поддержание морально-политического и психологического состояния личного состава Вооруженных сил и других воинских формирований, военно-патриотическое воспитание;

2) недопущение вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, пресечение разведывательной и иной деятельности иностранных государств и отдельных лиц против национальных интересов Российской Федерации;

3) профилактика радикализма и экстремизма, прежде всего среди детей и молодежи, недопущение распространения экстремистской продукции, пропаганды насилия и нетерпимости, межнациональной розни;

4) предупреждение и нейтрализация социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратизма, радикализма, деструктивных религиозных течений;

5) защита исторической правды, сохранение исторической памяти, противодействие фальсификации истории;

6) реализация государственной информационной политики по укреплению восприятия обществом традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, неприятию гражданами навязываемых извне деструктивных идей, стереотипов и моделей поведения;

7) укрепление культурного суверенитета РФ и сохранение ее единого культурного пространства, защита общества от внешней идейно-ценностной экспансии и внешнего деструктивного информационно-психологического воздействия;

8) духовно-нравственное и патриотическое воспитание граждан;

9) укрепление позиции российских средств массовой информации и коммуникации в глобальном информационном пространстве.

Как видно, перечисленные дополнительные направления обеспечения информационной безопасности отчасти перекликаются с основными, но во многом дополняют их. Почти все из них касаются обеспечения информационно-психологической безопасности.

Таким образом, включение информационной безопасности в число стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в базовом документе стратегического планирования в области безопасности стало важным и своевременным шагом со стороны политического руководства России, отвечающим на возросшую опасность вызовов цифровой среды. Вкупе с четким и грамотным определением задач обеспечения информационной безопасности это способно послужить мощным импульсом для укрепления механизма защиты национальных интересов России в информационной сфере.

Библиографический список

Смирнов А. А. К вопросу о понятии, объекте и содержании информационно-психологической безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 34–39.

Смирнов А. А. Проблемы обеспечения информационно-психологической безопасности России на современном этапе // Национальная безопасность : научное и государственное управленческое содержание : материалы Всероссийской науч. конф. (Москва, 4 декабря 2009 г.). М. : Научный эксперт, 2010. С. 897–907.

References

Smirnov A. A. To the question about the concept, object and content of the information-psychological security // Administrative law and process. 2013. № 1. P. 34–39.

Smirnov A. A. The problem of providing information and psychological security of Russia at the present stage // national security: the state scientific and administrative content: proceedings of the science conf. 4 Dec. 2009, Moscow. М. : Scientific expert, 2010. P. 897–907.

Для цитирования:

Смирнов А. А. Четвертый приоритет : правовое закрепление задач обеспечения информационной безопасности в новой стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 222–228. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3552>

Recommended citation:

Smirnov A. A. Fourth priority : legal regulation of information security tasks in the new national security strategy of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 222–228. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3552>

Антитеррористический центр государств – участников СНГ

Смирнов А. А., кандидат юридических наук, доцент, ответственный секретарь Научно-консультативного совета
E-mail: smirnovsng@yandex.ru

Advisory Council the Commonwealth of Independent States Anti-Terrorism Center

Smirnov A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Executive Secretary of the Scientific
E-mail: smirnovsng@yandex.ru

УДК 349.681

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3553>

**ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ ЗАПИСЕЙ
АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ**

И. А. Трофимец

Посольство России в Испании

Поступила в редакцию 25 июля 2021 г.

Аннотация: исторически записи актов гражданского состояния проводились, прежде всего, в публичных интересах, информация в подтверждение существования лица и его правовых статусов собиралась для исполнения налоговых и воинских повинностей. Традиционно сведения о гражданском состоянии лица являются конфиденциальными, доступ к ним ограничен. Институт записей актов гражданского состояния подвергся существенным метаморфозам: от церковных метрических книг до электронного ресурса. Цифровая трансформация всех сфер общественных отношений, с одной стороны, обеспечивает более комфортные условия жизнедеятельности людей, а с другой – создает определенные проблемы, связанные, в том числе, с обеспечением информационной безопасности. Меры, направленные на гарантию информационной безопасности, носят технический и юридический характер. В статье предпринята попытка охарактеризовать меры информационной безопасности и информационной сферы записей актов гражданского состояния.

Ключевые слова: записи актов гражданского состояния, информационная сфера, информационная безопасность, юридические и технические меры.

Abstract: historically, civil status records were carried out primarily in the public interest, information confirming the existence of a person and his legal status was collected for the performance of tax and military duties. Traditionally, information about a person's civil status is confidential, access to it is limited. The Institute of Civil Status Records has undergone significant metamorphoses: from church metric books to an electronic resource. The digital transformation of all spheres of public relations, on the one hand, provides more comfortable living conditions for people, and on the other hand, creates certain problems related, inter alia, to ensuring information security. Measures aimed at guaranteeing information security are of a technical and legal nature. The article attempts to characterize the information security of the information sphere of civil status records.

Key words: civil status records, information sphere, information security, legal and technical measures.

Информация записей актов гражданского состояния и информационная сфера записей актов гражданского состояния (далее – ЗАГС) – категории не тождественные. Понятие информационной сферы трактуется широко как в официальных источниках, так и в научных работах¹. Наи-

¹ См.: Морозов А. В., Полякова Т. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М., 2013 ; Лопатин В. Н. Информационная безопасность России : человек, общество, государство. М., 2007.

более полное определение содержится в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации: «совокупность информации, объектов информатизации, информационных систем, сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», сетей связи, информационных технологий, субъектов, деятельность которых связана с формированием и обработкой информации, развитием и использованием названных технологий, обеспечением информационной безопасности, а также совокупность механизмов регулирования соответствующих общественных отношений»². Таким образом, информационная сфера это более широкое понятие, одним из компонентов которого является информация, считающаяся базовой категорией в информационном праве.

Под информационной сферой ЗАГС понимаем совокупность объектов: правовые источники и правовые принципы, регулирующие сферу общественных отношений по записи актов гражданского состояния, информация об актах гражданского состояния, так называемая база данных о гражданском состоянии граждан, федеральная государственная информационная система «Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния», официальные сайты региональных органов исполнительной власти в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, официальные сайты региональных органов местного самоуправления в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, Единый портал государственных услуг и функций (ЕПГУ), официальные сайты многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, мобильное приложение «Реестр ЗАГС», программное обеспечение, технологическое оборудование, телекоммуникационные сети, а также архивы ЗАГС.

Только во взаимосвязи и взаимодействии всех компонентов может «жить» сложный механизм (организм) под названием «информационная сфера» ЗАГС. Основополагающим элементом является информация о государственной регистрации актов гражданского состояния, которая относится к информации ограниченного доступа. Собственно, ради государственной регистрации актов гражданского состояния, имеющей юридическое значение, запущен весь этот механизм. Для его бесперебойного функционирования необходим комплекс организационных, правовых, технических мер, обеспечивающих его защищенность от внешних и внутренних угроз, который называется информационной безопасностью.

По мнению Г. Г. Камаловой, «в системе правового обеспечения информационной безопасности в информационном праве в настоящее время сформировано относительно устойчивое объединение группы норм права, регулирующих совокупность имеющих специфику общественных отношений по обеспечению конфиденциальности сведений – институт

² Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

информации ограниченного доступа»³. Действительно одна из проблем построения глобального информационного общества – это соблюдение прав и свобод граждан, прежде всего гарантированных Конституцией России, в частности обеспечение конфиденциальности частной и семейной жизни. Информационная безопасность – это фундаментальное понятие информационного права и важная категория для информационной сферы ЗАГС. Наиболее разработана концепция информационной безопасности в работах Т. А. Поляковой⁴.

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации содержится понятие информационной безопасности применительно к Российской Федерации, что означает состояние защищенности личности, гражданского общества и государства за счет сбалансированности и компромисса частных и публичных интересов в информационной среде. Для государства информационная безопасность связывается с охраной общих национальных интересов, что приобретает большую актуальность в связи с реальной возможностью применения потенциала новейших информационно-коммуникационных технологий в целях обеспечения военно-политического превосходства, силового противоборства и шантажа⁵.

Под информационной безопасностью понимают состояние защищенности информации и информационной среды от случайных или преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, которые могут нанести неприемлемый ущерб субъектам информационных отношений (в том числе владельцам и пользователям информации). По причине интенсивного развития информационных отношений, их трансграничного характера отмечаем тенденцию все большего заимствования зарубежных юридических терминов и правовых конструкций, в частности по вопросам защищенности информационной сферы как особого пространства взаимодействия людей и машин. Такой подход оправдан, поскольку разрастание информационного пространства, совершенствование технических устройств и технологического оборудования опережает объективные возможности самих средств информационной безопасности. Но именно языковой барьер порождает терминологическую путаницу, в том числе и на законодательном уровне.

Прежде чем перейти к анализу информационной безопасности в информационной сфере записей актов гражданского состояния, следует определиться с терминами, стремительно меняющимися и обновляющимися, которые необходимы для понимания института «информационная безопасность». Информационную безопасность сопоставляют с IT-без-

³ Камалова Г. Г. Правовое обеспечение конфиденциальности информации в условиях развития информационного общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 73.

⁴ См., например: Полякова Т. А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008

⁵ Стратегический вектор обеспечения международной информационной безопасности / сост. М. А. Вус, О. С. Макаров. СПб., 2016.

опасностью и кибербезопасностью. Объединяет эти термины то, что они относятся к категории «защищенность» и имеют трансграничный характер⁶. Но тождественны ли эти категории? В доктрине существуют различные точки зрения, имеющие антагонистический характер и не вносящие ясность в понимание этой юридической категории.

Обратимся к Международному стандарту по информационной безопасности (ISO/IEC 27001 2005 г.), который стал справочным документом для управления и обеспечения безопасности информации в публичных и частных структурах и организациях⁷. Исходя из содержания этого стандарта информационная безопасность рассматривается исключительно в контексте процессов цифровизации информации (информационные технологии – методы безопасности (средства, способы) – системы информационной безопасности – нормативные требования) и включает юридические, организационные и технические меры.

Информационная безопасность относится к защите информации и является частью кибербезопасности, которая считается общим (родовым) понятием, поскольку имеет отношение ко всей системе управления информацией⁸.

Существует противоположное мнение: кибербезопасность и информационная безопасность соотносятся как частное и общее⁹. Так, А. К. Жарова пытается обосновать вывод о том, что кибербезопасность является составной частью информационной безопасности, под которой она в свою очередь предлагает понимать «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних вызовов и угроз, создаваемых противоправной деятельностью, направленной на нарушение конфиденциальности, целостности, доступности и устойчивости информационной инфраструктуры и безопасности информационной среды доверия, при котором обеспечиваются оборона и безопасность государства, реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, информационный суверенитет и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»¹⁰. При этом А. К. Жарова в своей диссертационной работе утверждает, что в зарубежном праве термин кибербезопасность чаще используется в значении информационная безопасность.

⁶ Вопросы информационной безопасности и кибербезопасности в различных аспектах исследовали Ю. М. Батулин, И. Л. Бачило, А. П. Баранов, Л. А. Букалева, О. В. Дамаскин, А. А. Ефремов, А. К. Жарова, Н. Н. Куняев, Д. А. Ловцов, О. С. Макаров, А. В. Минбалева, В. Б. Наумов, Т. А. Полякова, А. Н. Савенков, А. В. Тонконогов, А. А. Фатьянов и др.

⁷ Разработан совместно Международной организацией по стандартизации и Международной электротехнической комиссией.

⁸ См.: *Лидовский В. В.* Теория информации. М., 2004. С. 4.

⁹ См.: *Жарова А. К.* Теоретические основания правового регулирования создания и использования информационной инфраструктуры в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 15.

¹⁰ Там же.

Кибербезопасность и информационная безопасность – не сопоставимые категории, находятся в разных плоскостях, относятся к разным явлениям реальной действительности¹¹. В качестве примера приводятся такие понятия, как информационные войны и киберконфликты (кибератаки), которые различаются, поскольку имеют разные объекты посягательств. Информационные войны с применением фейков, троллингов, вбросов, астротурфинга и др. имеют своим объектом информацию (факты объективной реальности) и сводятся к ее искажению или удалению. Однако в конечном счете кибератаки направлены на доступ к информации с целью ее незаконного изменения, передачи, удаления, распространения или использования в противоправных целях. В связи с этим разграничение по вышеупомянутому критерию считаем нецелесообразным.

Термин «ИТ-безопасность» в официальных источниках не встречается (информационные технологии, инновационные технологии). В трудах ученых ИТ-безопасность связана с технической уязвимостью устройств и оборудования (машин). Полагаем, что в конечном счете это связано с защищенностью самой обрабатываемой, передаваемой, хранящейся информацией. Информационно-коммуникационные технологии признаны главным фактором развития глобального информационного общества.

Информационная безопасность и кибербезопасность – это синонимы¹². Полагаем, что такой подход может быть аргументирован определением кибернетики как науки об информации в сложных управляющих системах и абсолютной тождественностью многих категорий, например: информационная сфера (информационное пространство, информационная среда) и киберсфера (киберпространство, киберсреда). Верность этого подхода подтверждается официальной терминологической позицией, используемой в законодательных и правоприменительных актах.

Считаем, что научные дискуссии по вопросу соотношения терминов «информационная безопасность», «ИТ-безопасность» и «кибербезопасность» нецелесообразны по причине образования ими синонимического ряда адекватности (тождественности) значения и функционально-стилевого употребления. Встречаем и другие термины, например «цифровая безопасность»¹³, которые могут дополнить синонимический ряд «информационной безопасности».

Цифровизация государственного управления признана необходимым направлением цифрового развития страны¹⁴. Цифровизация обще-

¹¹ См., например: *Аллеев А. С.* Терминология безопасности : кибербезопасность, информационная безопасность // *Вопросы кибербезопасности.* 2014. № 5(8). С. 39–42.

¹² См., например: *Ключевская Н.* Информационная безопасность и COVID-19 : рекомендации для бизнеса и граждан. URL: <https://www.garant.ru/article/1421147/> (дата обращения: 04.05.2021).

¹³ См.: *Овчинский В. С.* Виртуальный щит и меч. М., 2018.

¹⁴ См.: *Ефремов А. А., Южаков В. Н.* Механизмы выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления // *Информационное общество.* 2020. № 4. С. 80–88.

ственных отношений ставит перед государством новые задачи в сфере обеспечения информационной безопасности, доступа к информации и ее использования, для решения которых требуется создание необходимой организационно-правовой основы.

Под информационной безопасностью понимается совокупность превентивных юридических, организационных и технических мер, направленных на охрану (защищенность) информационной сферы, в том числе информации (данных, сведений и сообщений).

Концепция информационной безопасности основана на четырех принципах: *легитимность доступа, конфиденциальность, целостность и авторизация*. Легитимность означает исключение несанкционированного доступа к информации. Конфиденциальность – невозможность разглашения сведений без согласия их бенефициара. Целостность – недопустимость неправомерной модификации информации. Авторизация – подтверждение идентификации и аутентификации пользователя. Соблюдение этих руководящих начал в информационной сфере означает ее киберустойчивость, т. е. способность управлять внешними и внутренними рисками и преодолевать их с минимальными потерями и затратами. Большая нагрузка в реализации концепции информационной безопасности ложится на разработку технических решений и анализ рисков, которые обеспечивают защиту инфраструктуры и предлагают необходимые инструменты для эффективного управления ею, а также гарантируют непрерывность в ее работе в случае нарушения (атаки, угрозы).

Угроза информационной безопасности информационной сферы актов гражданского состояния – это возможная опасность причинения вреда объектам этой информационной сферы, затрагивающая как публичные, так и частные права и законные интересы. *Атака* информационной безопасности информационной сферы записей актов гражданского состояния – это попытка осуществления угрозы информационной безопасности этой информационной сферы. *Нарушение* информационной безопасности информационной сферы актов гражданского состояния – это реализация угрозы информационной безопасности информационной сферы актов гражданского состояния.

Угроза информационной безопасности может быть направлена на подрыв киберустойчивости, а именно представлять возможную опасность легитимности доступа, конфиденциальности, целостности и авторизации.

Угрозы информационной безопасности могут классифицироваться по разным критериям. Угрозы информационной безопасности могут представлять возможную опасность компонентам информационной сферы: непосредственно базе данных (информации), программному обеспечению и технологической инфраструктуре. В зависимости от пространственной расположенности источника угрозы информационной безопасности могут быть внутренними и внешними. По участию человека в создании

опасности информационной безопасности угрозы могут быть субъективные, вызванные действиями человека, умышленными или случайными, а также объективные, независимые от воли и желания человека, вызванные событиями непреодолимой силы.

Нарушения информационной безопасности информационной сферы ЗАГС могут сводиться к следующим неблагоприятным последствиям: порча оборудования, сбой программного обеспечения (в том числе системного), искажение и удаление файлов, содержащих информацию ЗАГС, изменение режимов работы технических устройств, обслуживающих офисы и серверы ЗАГС, повреждение носителей информации (форматирование), распространение в сети «Интернет» таких сведений, не подлежащих разглашению, как информация ограниченного доступа, разглашение сертификатов, обеспечивающих легитимность доступа, дешифрование, несоблюдение криптографических протоколов, хищение информации и носителей информации и др.). Способы нарушения информационной безопасности информационной сферы ЗАГС: несанкционированный доступ и иные несанкционированные действия по отношению к информации ЗАГС с помощью технических средств, запуск вредоносных (вирусных) программ, физическое уничтожение носителей информации и т. д.

Информационная безопасность в информационной сфере записей актов гражданского состояния обеспечивается организационными, техническими и юридическими мерами.

Юридические меры – закрепленные в нормативных правовых актах требования, соблюдение которых обеспечивает охрану информации и других компонентов информационной сферы. Юридические меры определяют права и обязанности участников и правовые режимы объектов информационных отношений, носят превентивный характер, направлены на профилактику правонарушений в информационной сфере, устанавливают ответственность (гражданскую, административную, уголовную и дисциплинарную) в случае правонарушений. Юридические меры – это санкции за нарушение норм информационного права.

Установление правовых режимов информации, в том числе определения критериев отнесения сведений к информации ограниченного доступа, – это одна из юридических мер. Информация ЗАГС имеет следующие качества:

- информация ограниченного доступа;
- персональные данные;
- профессиональная тайна.

Каждое свойство акта гражданского состояния закреплено на законодательном уровне как правовой режим этого объекта, т. е. специальным порядком возникновения, изменения и прекращения прав, особым содержанием правоотношения, а также видами санкций за ненадлежащее исполнение обязанностей. Характеристики зарегистрированного акта гражданского состояния обозначены в п. 8 ст. 6 Федерального закона от

15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»¹⁵: «Сведения, ставшие известными *работнику* органа записи актов гражданского состояния или *работнику* многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния, в том числе *персональные данные*, являются *информацией*, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, и разглашению не подлежат». Отнесение сведений к категории информации ограниченного доступа производится федеральным законом в целях охраны конституционных основ, нравственных устоев, здоровья граждан, прав и законных интересов участников общественных отношений, обеспечения безопасности государства. Поскольку информация ЗАГС получена работником органа записи актов гражданского состояния или работником многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг при выполнении ими профессиональных обязанностей, а именно в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния, то она составляет профессиональную тайну. Однако в законе нет прямого закрепления обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации. Прослеживается тенденция отказа от прямого использования термина «конфиденциальность» применительно к актам гражданского состояния. Так, с 2018 г. утратила силу ст. 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», где определялась информация о государственной регистрации актов гражданского состояния как конфиденциальная.

В связи с этим предлагаем изложить п. 8 ст. 6 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» в следующей редакции: *«Сведения, ставшие известными работнику органа записи актов гражданского состояния или работнику многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния, в том числе персональные данные, являются информацией, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, и разглашению не подлежат. Работник органа записи актов гражданского состояния или работник многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг обязан соблюдать конфиденциальность информации, полученной им в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния»*.

Одним из составляющих юридической меры информационной безопасности на ограничение доступа к информации является указание на бенефициара информации о государственной регистрации актов гражданского состояния, содержащееся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния. Бенефициар информации о госу-

¹⁵ Об актах гражданского состояния : федер. закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47. Ст. 5340.

дарственной регистрации актов гражданского состояния, содержащейся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния – это лицо, имеющее право на доступ к информации, в отношении которого произведена государственная регистрация акта гражданского состояния, а также в отношении каждого из его детей, не достигших совершеннолетия. Информация о государственной регистрации актов гражданского состояния предоставляется бенефициарам через единый портал государственных и муниципальных услуг и региональные порталы государственных и муниципальных услуг, т. е. исключительно авторизованным пользователям государственных и муниципальных услуг через единую систему идентификации и аутентификации. Органы записи актов гражданского состояния также предоставляют сведения бенефициарам при личном посещении офисов или направляют ответы по почте, включая электронные сообщения, при условии достоверного подтверждения личности бенефициара.

Важной юридической мерой, сопровождаемой техническими разработками, является процесс авторизации пользователей информацией ЗАГС. Здесь речь идет как о работниках органа записи актов гражданского состояния или работниках многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, так и о бенефициарах информации ЗАГС.

Выделяем еще одну юридическую меру – законодательно закрепленный алгоритм получения информации о государственной регистрации актов гражданского состояния. В настоящее время сведения, содержащиеся в федеральной государственной информационной системе (ФГИС) «Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния» предоставляются системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) посредством доступа (для органов исполнительной власти) и запросов иных уполномоченных лиц. Проблема защищенности канала связи для подключения к СМЭВ носит технический характер.

Введение электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия информационной сферы записей актов гражданского состояния поставили проблему идентификации и аутентификации уполномоченных лиц, законодательное решение которой свелось к введению института электронной подписи.

Система юридических мер, обеспечивающих информационную безопасность в информационной сфере актов гражданского состояния, представлена превентивными требованиями, соблюдение которых направлено на охрану субъектов информационных отношений и санкциями в случае правонарушений в информационной сфере.

Превентивные меры составляет соблюдение следующих требований:

- определение режима ограниченного доступа применительно к информации о государственной регистрации актов гражданского состояния;
- установление федеральным законом видов сведений, составляющих информацию об актах гражданского состояния;

– предоставление сведений об актах гражданского состояния исключительно бенефициару, а также уполномоченным органам исполнительной власти и организациям;

– применение процесса авторизации при допуске или запросе к информации об актах гражданского состояния, а также получении государственной услуги в сфере ЗАГС;

– использование электронной подписи, усиленной квалифицированной электронной подписи в электронном документообороте информационной сферы ЗАГС.

Таким образом, меры-санкции, предусматриваемые за правонарушения в информационной сфере ЗАГС и направленные на восстановление нарушенных прав и законных интересов субъектов информационных отношений, можно сгруппировать по отраслевой принадлежности:

– гражданско-правовые санкции, которые содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации¹⁶ и заключаются в денежных возмещениях причиненного ущерба (в случае нарушения личных неимущественных прав граждан-бенефициаров ст. 15 (возмещение убытков) и ст. 151 (компенсация морального вреда));

– административные санкции, которые устанавливаются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁷ за административные проступки, как правило, наложение административного штрафа (в случае нарушения порядка государственного управления в информационной сфере актов гражданского состояния: ст. 13.28 (нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления); ст. 13.33 (нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области электронной подписи); ст. 13.33.1 (нарушение установленных правил создания (замены) и выдачи ключа простой электронной подписи и правил использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и др.);

– уголовные санкции за совершение преступлений (преступления в информационной сфере ЗАГС могут иметь следующие составы в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации¹⁸: ст. 155 (раз-

¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ч. 1) (в ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

глашение тайны усыновления (удочерения)), ст. 159 (мошенничество), ст. 272 (неправомерный доступ к компьютерной информации), ст. 273 (создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ), ст. 274 (нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей), ст. 290 (получение взятки), ст. 285 (злоупотребление должностным положением), ст. 292 (служебный подлог);

– дисциплинарные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него обязанностей в виде замечания, выговора, увольнения, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации¹⁹.

Библиографический список

Аллеев А. С. Терминология безопасности : кибербезопасность, информационная безопасность // Вопросы кибербезопасности. 2014. № 5 (8). С. 39–42.

Ефремов А. А., Южаков В. Н. Механизмы выявления правовых ограничений цифровизации государственного управления // Информационное общество. 2020. № 4. С. 80–88.

Жарова А. К. Теоретические основания правового регулирования создания и использования информационной инфраструктуры в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. 429 с.

Камалова Г. Г. Правовое обеспечение конфиденциальности информации в условиях развития информационного общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. 472 с.

Ключевская Н. Информационная безопасность и COVID-19 : рекомендации для бизнеса и граждан. URL: <https://www.garant.ru/article/1421147/>

Лидовский В. В. Теория информации. М., 2004. 111 с.

Лопатин В. Н. Информационная безопасность России : человек, общество, государство. М., 2007. 428 с.

Морозов А. В., Полякова Т. А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М., 2013. 276 с.

Овчинский В. С. Виртуальный щит и меч. М., 2018. 320 с.

Полякова Т. А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 438 с.

Стратегический вектор обеспечения международной информационной безопасности / сост. М. А. Вус, О. С. Макаров. СПб., 2016. 122 с.

References

Alleev A. S. Terminology of security: cybersecurity, information security // Questions of cybersecurity. 2014. № 5 (8). P. 39–42.

¹⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1(ч. 1). Ст. 3.

Efremov A. A., Yuzhakov V. N. Mechanisms for identifying legal limitations of digitalization of public administration // Information Society. 2020. №. 4. P. 80–88.

Zharova A. K. Theoretical foundations of legal regulation of the creation and use of information infrastructure in the Russian Federation: Dissertation for the degree of doctor of legal sciences. M., 2020. 429 p.

Kamalova G. G. Legal provision of information confidentiality in the conditions of the development of the information society: Dissertation for the degree of doctor of legal sciences. M., 2020. 472 p.

Klyuchevskaya N. Information security and COVID-19: recommendations for business and citizens. URL: <https://www.garant.ru/article/1421147/>

Lidovsky V. V. Information theory. M., 2004. 111 p.

Lopatin V. N. Information security of Russia: Man, society, state. M., 2007. 428 p.

Morozov A. V., Polyakova T. A. Organizational and legal support of information security: monograph. M., 2013. 276 p.

Ovchinsky V. S. Virtual shield and sword. M., 2018. 320 p.

Polyakova T. A. Legal support of information security in the construction of an information society in Russia: Dissertation for the degree of doctor of legal sciences. M., 2008. 438 p.

Strategic vector of ensuring international information security / comp. M. A. Vus, O. S. Makarov. Saint Petersburg, 2016. 122 p.

Для цитирования:

Трофимец И. А. Информационная безопасность в информационной сфере записей актов гражданского состояния // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 229–240. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3553>

Recommended citation:

Trofimets I. A. Information security in the information sphere of civil status records // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 229–240. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3553>

Посольство России в Испании

Трофимец И. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: kosareva-khv@mail.ru

Embassy of Russia in Spain

Trofimets I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: kosareva-khv@mail.ru

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3591>

ДАР НАУЧНОГО ПРЕДВИДЕНИЯ:
ВКЛАД ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ ФЕДОРОВИЧА ЗУДИНА
В КРИМИНАЛИСТИКУ

М. В. Горский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 сентября 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена вкладу профессора В. Ф. Зудина в науку криминалистика. Проводится анализ его научной и педагогической деятельности, в частности идеи распространения правового регулирования и криминалистики на деятельность человека в космосе.*

Ключевые слова: *профессор В. Ф. Зудин, криминалистическая профилактика преступлений, космическая криминалистика, частная космонавтика.*

Abstract: *the article is devoted to the contribution of professor V. F. Zudin to the science of criminalistics. The paper analyzes his scientific and pedagogical activities, in part, the idea of extending legal regulation and criminalistics to human activities in Space.*

Key words: *professor V. F. Zudin, criminalistic crime prevention, space criminalistics, private cosmonautics (private astronautics).*

В 2020 г. доктору юридических наук, профессору Василию Федоровичу Зудину исполнилось бы 100 лет (7 января 1920 г. – 22 июня 1999 г.).

Василий Федорович родился в с. Дмитриевка Скопинского района Рязанской области. В 1939 г. окончил Белгородскую среднюю школу. В ноябре 1939 г. Колпинским райвоенкоматом г. Ленинграда был призван в ряды Советской армии, где проходил срочную службу до 1941 г. С июня 1941 по февраль 1945 г. участвовал в боевых действиях на Сталинградском, Юго-Западном, 4-м Украинском, Белорусском и Прибалтийском фронтах в должности старшины дивизиона, парторга дивизиона. В феврале 1945 г. под Кенигсбергом получил второе тяжелое ранение и находился на излечении в госпиталях до августа 1945 г. Награжден орденом «Отечественной войны I степени», медалями «За боевые заслуги», «За оборону Сталинграда», «За взятие Кенигсберга», «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» и другими юбилейными медалями.

После окончания войны в 1945 г. поступил в Саратовский юридический институт, который закончил экстерном в 1949 г. По окончании института был направлен на должность младшего научного сотрудника криминалистической лаборатории Саратовского юридического институ-

та, где одновременно вел почасовую педнагрузку – занятия по судебной фотографии. Полтора года работал экспертом-криминалистом. Затем стал заведующим лабораторией. В 1951 г. переводом был направлен в Пермский государственный университет на должность старшего преподавателя юридического факультета, где вел самостоятельный курс криминалистики до 1957 г. В период с апреля 1956 г. по апрель 1957 г. был прикомандирован к годичной аспирантуре при Харьковском юридическом институте на кафедре криминалистики. В сентябре 1957 г. переведен в Саратовский юридический институт на должность старшего преподавателя.

В 1960 г. защитил в Ленинградском государственном университете кандидатскую диссертацию на тему «Расследование и предотвращение преступных нарушений правил техники безопасности в угольных шахтах». Официальными оппонентами по диссертации выступили известные профессора С. П. Митричев, И. Ф. Крылов.

В 1962 г. по конкурсу переведен в Воронежский госуниверситет на должность доцента, где вел основной курс по советской криминалистике. В 1964 г. утвержден в ученом звании доцента по кафедре уголовного права, процесса и криминалистики ВГУ.

В 1988 г. защитил в специализированном совете Киевского государственного университета докторскую диссертацию на тему «Криминалистическая профилактика преступлений. Теория и практика». В 1990 г. утвержден в ученом звании профессора. В 1989 г. избран на должность профессора кафедры уголовного права и криминалистики ВГУ. Возглавлял центр гуманитарных исследований Центрально-Черноземного региона по проблемам социальной профилактики антиобщественных явлений, процессов.

Автор более 70 научных публикаций, в том числе трех монографий: «Предотвращение и расследование преступлений: по материалам нарушений правил безопасности в угольных шахтах» (Саратов, 1963); «Социальная профилактика преступлений: криминологические и криминалистические проблемы» (Саратов, 1983); «Криминалистическая профилактика преступлений: концепция, принципы, средства реализации» (Воронеж, 1995). Имеет более 20 методических работ. Научный интерес представляют также работы: «Производственно-техническая фотография в горном деле» (1957); «Роль и задачи судебной экспертизы в предупреждении преступлений» (1962); «Предупреждение хищений государственного и общественного имущества, совершенных путем кражи, на предприятиях химической промышленности» (1966); «Использование средств печати, кино, фото, радио и телевидения для профилактики преступлений» (1968); «Криминалистический аспект изучения и предупреждения убийств» (1968); «Общие положения методики предупреждения отдельных видов преступлений» (1986); «Задачи криминалистической профилактики преступлений» (1987); «По дорогам жизни: мемуарные записки» (1995) и др.

Своей творческой деятельностью В. Ф. Зудин внес существенный вклад в развитие отечественной науки. Большой интерес представляет разработанная автором методика расследования трагических происшествий на шахтах. Изобретенный В. Ф. Зудиным следственный горнотехнический ранец получил высокую оценку специалистов.

Еще работая над кандидатской диссертацией, автор пришел к выводу, что в нашей стране проблема социальной профилактики преступлений недостаточно разработана. В те годы проблемы изучения причин и условий совершения преступлений, а также их профилактики ставились на государственном уровне. Для этих целей в Воронежском государственном университете была создана криминологическая лаборатория, возглавляемая профессором Г. Ф. Горским, под редакцией которого было издано девять сборников «Изучение и предупреждение преступности»¹. С исследованием этих проблем связана и вся последующая научная деятельность В. Ф. Зудина. Автор приходит к выводу, что профилактику правонарушений нужно начинать с создания такой атмосферы в обществе, при которой сама мысль о преступлении казалась бы невозможной. В этом вопросе решающую роль играют многие факторы и взаимосвязь элементов системы: человек – общество – биосфера – ноосфера – космос, которые получили развитие в трудах известных ученых К. Э. Циолковского, В. И. Вернадского, А. К. Манеева и др.

Концепция социальной профилактики антиобщественных явлений впервые была сформулирована автором как учение о предупреждении правонарушений и аморальных проступков. Изучение процесса становления данного научного направления в системе социально-правовых знаний представляется крайне необходимым в современных условиях: оно способствует одновременно интеграции и дифференциации знаний в их диалектическом единстве.

В современных исторических реалиях социальная профилактика антиобщественных явлений, процессов рассматривается В. Ф. Зудиным как целостная система социально-политических, экономических, государственно-правовых, нравственных и иных теоретических положений и практических мер, направленных на нейтрализацию и устранение причин и условий, способствовавших возникновению негативных процессов, противоречащих общечеловеческим принципам демократического цивилизованного общества².

На первый взгляд высказанные В. Ф. Зудиным идеи могут показаться абстрактными, где-то философскими, далекими от практического применения. Особенно это касается вопросов экологии, энергетики, космоса и др.

¹ Проблемы предупреждения и расследования преступлений : прошлое и настоящее. Профессору Геннадию Федоровичу Горскому посвящается / под ред. В. А. Панюшкина. Воронеж, 2014.

² См.: Зудин В. Ф. Криминологическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации) : учеб. пособие. Воронеж, 1995. С. 5.

Например, В. Ф. Зудин предложил рассматривать криминалистическую профилактику преступлений и социальную профилактику антиобщественных явлений (процессов) в свете развития философии русского космизма. Важную роль, например, в предотвращении таких преступлений, как убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, хулиганство, преступные нарушения правил техники безопасности, могут сыграть космические исследования³. Автор отмечает, что сейчас, когда человек вышел в космос, необходима четкая международно-правовая регуляция освоения мирового пространства. В связи с этим особую важность приобретает предотвращение всех форм отклоняющего поведения, в том числе и преступности.

Двадцать пять лет назад, может, эти идеи и казались несколько далекими, нереалистичными. Но недавно в СМИ стали появляться сообщения о том, что ряд зарубежных стран делят между собой поверхность Луны, Марса, договариваются с частными лицами и компаниями о добыче полезных ископаемых и т. д. Безусловно, такие действия требуют международного обсуждения и правового регулирования.

Кроме того, в последние годы на космических объектах стали происходить события, имеющие признаки совершенных преступлений. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости внедрения как процессуальных, так и криминалистических средств выявления соответствующих происшествий.

30 августа 2018 г. на Международной космической станции (МКС) произошла утечка воздуха. В пилотируемом отсеке пристыкованного корабля «Союз МС-09» обнаружили пробоину длиной примерно 3 см. Эксперты уверены, что отверстие сделано сверлом. Рассматривались версии повреждения корабля как на Земле, так и в космосе. Для проверки данных версий были проведены соответствующие проверочные мероприятия на месте осуществления сборки соответствующих элементов станции в РКК «Энергия», а также и на самой станции в космическом пространстве российскими космонавтами.

18 сентября 2018 г. исполнительный директор «Роскосмоса» по пилотируемым программам С. Крикалев сообщил: «Российские космонавты попробуют вскрыть экранно-вакуумную теплоизоляцию и микрометеоритную защиту «Союза», чтобы снаружи изучить отверстие на наличие заусенцев. В ходе выхода в открытое космическое пространство 15 ноября 2018 г. планируется провести работы с внешней стороны корабля «Союз МС-09», чтобы при возможности добраться до отверстия в его обшивке и детально изучить его снаружи»⁴.

Он отметил, что космонавты будут искать остатки герметика, которым отверстие могли залатать на Земле. Кроме того, глава «Роскосмоса»

³ См.: Зудин В. Ф. Указ. соч. С. 39.

⁴ Космонавты вскроют обшивку «Союза» для изучения найденной в корпусе дыры // Известия. 2018. 18 сент. URL: <https://iz.ru/790624/2018-09-18/kosmonavty-vskroiut-obshivku-soiuz-a-dlia-izuchenia-naidennoi-v-korpuse-dyry> (дата обращения: 19.02.2021).

Д. Рогозин заявил, что проверяется также и версия о том, что трещина могла появиться из-за преднамеренного воздействия сверлом изнутри⁵.

Версии о попадании микрометеорита (или космического мусора), о производственном браке (т. е. происхождении повреждений на земле) были отвергнуты после изучения следующих данных. В ходе осмотра микротрещины космонавты обнаружили следы сверления. Опираясь на поднятую документацию, опрос сотрудников РКК и фотоизображения, пересланные российскими космонавтами, специалисты, участвующие в расследовании инцидента установили: подобное отверстие появилось уже в космосе, когда корабль пристыковался к МКС. Изучив характер повреждений, они пришли к выводу, что дыра образовалась не с первой попытки – вокруг нее видно несколько точек, образованных вследствие секундного касания сверла. Как полагают участники расследования, это могло произойти из-за того, что у дрели отсутствовал упор (на нее не оказывалось давление), что характерно для работ в невесомости⁶. Для проверки механизма следообразования были проведены соответствующие эксперименты на Земле и МКС в условиях невесомости на металлических заготовках.

«Наш "Союз" стоит у модуля "Рассвет" – это прямо у шлюза с американской частью станции. Доступ в наш корабль возможен только с разрешения нашего командира, но исключать несанкционированный доступ американцев мы не можем» – говорит источник газеты «Коммерсантъ», причастный к работе МКС. Приоритетная версия комиссии «Роскосмоса» будет связана с преднамеренными действиями американских астронавтов, попытавшихся спровоцировать досрочную отправку корабля на Землю из-за болезни одного из членов экипажа, утверждает высокопоставленный собеседник «Ъ». Срочная эвакуация всего экипажа со станции позволила бы ему продолжить полноценное лечение, а бытовой отсек, в котором и было обнаружено отверстие, сгорел бы при входе в атмосферу. В случае острой медицинской необходимости американцам пришлось бы самим платить за новый корабль, уточняет он⁷.

18 сентября 2019 г. на встрече с участниками V Всероссийской научно-практической конференции «Орбита молодежи» глава «Роскосмоса» Д. Рогозин заявил, что знает, откуда в бытовом отсеке космического корабля «Союз МС-09» образовалась «дырка», но оставит эту информацию в тайне⁸.

Данное происшествие было неединственным, имеющим признаки преступного деяния, требующего проведения соответствующей проверки.

⁵ См.: Там же.

⁶ «Союз» нарушимый. Американских астронавтов подозревают в намеренной порче российского космического корабля // Коммерсантъ. 2018. 12 сент. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3738617?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 19.02.21).

⁷ См.: Там же.

⁸ Рогозин узнал причины возникновения «дырки» в «Союзе» // Известия. 2019. 18 сент. URL: <https://iz.ru/922819/2019-09-18/rogozin-uznal-prichiny-vozniknoveniia-dyrki-v-soiuze> (дата обращения: 19.02.2021).

В августе 2019 г. газета The New York Times сообщила о том, что астронавт Энн Мак-Клейн, находясь на борту Международной космической станции, получил доступ к банковскому счету своей супруги Саммер Уорден, с которой они находились в бракоразводном процессе⁹. Посчитав эти действия незаконными, Саммер Уорден подала жалобу на несанкционированный доступ и хищение личных данных в Федеральную торговую комиссию США и генеральному инспектору НАСА. Вернувшись на Землю, Энн Мак-Клейн дал показания под присягой генеральному инспектору, в которых заявил, что доступ в банк из космоса был попыткой удостовериться, что на счету мисс Уорден достаточно средств для оплаты счетов и ухода за ребенком, которого они воспитывали. Тем не менее следователи из управления Генерального инспектора были вынуждены приступить к расследованию данного инцидента. После длительного расследования федеральные прокуроры в апреле 2020 г. заявили, что бывшая супруга Саммер Уорден солгала следователям о некоторых важных деталях (что позволило оправдать Энна Мак-Клейна) и что федеральное Большое жюри предъявило мисс Уорден обвинение, которое может привести к тюремному заключению сроком до пяти лет¹⁰. Рассмотренное дело вызвало много вопросов у американских юристов относительно возможности использования Интернета с Международной космической станции.

Приведенные примеры пока являются единичными случаями. Но в настоящее время как в России, так и зарубежных странах реализуются частные (негосударственные) проекты, направленные на освоение космоса: например, идея развития космического туризма, съемки художественных фильмов, экспедиции на Луну, Марс и др. Так, Первый канал и Роскосмос объявили о начале конкурса на главную женскую роль в художественном фильме с рабочим названием «Вызов», съемки которого запланированы на Международной космической станции (МКС) в октябре 2021 г.¹¹ В конкурсе может поучаствовать любая желающая женщина, соответствующая предъявляемым требованиям. Чуть ранее сообщалось о том, что основатель частной компании SpaceX Илон Маск и космическое агентство NASA планирует съемки своего фильма, запланированные также на октябрь 2021 г.

Очевидно, что уже сейчас необходима разработка законодательной базы для регулирования полетов в космос частных субъектов. Необходимо и регулирование уголовно-процессуальной деятельности, в том

⁹ NASA Astronaut Anne McClain Accused by Spouse of Crime in Space [Астронавт НАСА Энн Мак-Клейн обвиняется супругой в преступлении в космосе]. URL: <https://www.nytimes.com/2019/08/23/us/astronaut-space-investigation.html?searchResultPosition=1> (дата обращения: 19.02.2021).

¹⁰ Space Crime Allegation Leads to Charges Against Astronaut's Ex-Wife [Обвинение в космических преступлениях приводит к обвинениям против бывшей жены астронавта]. URL: <https://www.nytimes.com/2020/04/06/us/space-crime-allegation-indictment.html> (дата обращения: 19.02.2021).

¹¹ URL: <https://www.1tv.ru/shows/kosmos/polet-v-kosmos-kasting> (дата обращения: 19.02.2021).

числе и разработка криминалистических средств расследования преступлений, совершенных в космосе. Так, ч. 3 ст. 40 УПК РФ в отдельных случаях возлагает обязанности по возбуждению уголовного дела и производству неотложных следственных действий на капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах; руководителей геолого-разведочных партий и зимовок, начальников российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, – по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих партий, зимовок, станций, сезонных полевых баз; глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации – по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территорий данных представительств и учреждений. В связи с вышеизложенным считаем, что данную статью кодекса можно дополнить положением о капитанах космических кораблей, орбитальных и иных станций, предоставив им аналогичные полномочия. Что же касается «земных» тактико-криминалистических рекомендаций, технико-криминалистических средств, то, очевидно, не все из них применимы в условиях невесомости. Например, неприменимы традиционные физические и химические способы работы с дактилоскопическими, биологическими и иными следами. В приведенном примере со следами сверления, обнаруженных в отсеке МКС, в ходе эксперимента выявлен особый механизм следообразования в условиях невесомости, а значит, необходимо разрабатывать особые приемы и рекомендации к производству неотложных следственных действий. С организационной точки зрения развитие космической сферы потребует в будущем создание и специальных космических подразделений в следственных органах.

Сказанное является особенно актуальным с учетом появившихся недавно заявлений главы компании SpaceX Илона Маска об отказе признавать в будущей колонии на Марсе (количеством в миллион человек), которую он планирует основать к 2050 г., земные законы. Как сообщает издание Daily Mail, данная компания не намерена соблюдать земные законы за пределами Земли и Луны, а вместо этого примет принципы самоуправления, «установленные на основе доброй воли»¹².

Библиографический список

Проблемы предупреждения и расследования преступлений : прошлое и настоящее. Профессору Геннадию Федоровичу Горскому посвящается / под ред. В. А. Панюшкина. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. – 700 с.

Зудин В. Ф. Криминалистическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации) : учеб. пособие. Воронеж, 1995.

¹² URL: https://lenta.ru/news/2020/10/31/mask_brakes_the_law/ (дата обращения: 19.02.21).

References

Problems of crime prevention and investigation: past and present. Dedicated to Professor Gennady Fedorovich Gorsky / ed. V. A. Panyushkina. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2014. 700 p.

Zudin V. F. Forensic crime prevention (concept, principles, means of implementation): textbook. allowance. Voronezh, 1995.

Для цитирования:

Горский М. В. Дар научного предвидения : вклад профессора Василия Федоровича Зудина в криминалистику // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 241–248. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3591>

Recommended citation:

Gorskiy M. V. The gift of scientific foresight : the contribution of professor Vasily Fedorovich Zudin to criminalistics // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 241–248. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3591>

Воронежский государственный университет

*Горский М. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики
E-mail: law-max-vsu@mail.ru*

Voronezh State University

*Gorskiy M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminalistics Department
E-mail: law-max-vsu@mail.ru*

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3554>

ВИДЫ ЦИФРОВОЙ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИ ЗНАЧИМОЙ ИНФОРМАЦИИ, ПОЛУЧАЕМОЙ В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В. Н. Цимбал

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Поступила в редакцию 15 января 2021 г.

Аннотация: тематикой научной статьи стало изучение цифровой криминалистически значимой информации, которая может оставаться в результате совершения преступлений в сфере компьютерной информации или с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Автором предложено разделение на группы используемых средств совершения преступлений и классификация цифровых следов, получаемых при изучении криминалистически значимой информации. Обозначаются также формы привлечения лиц, обладающих специальными знаниями для работы с обнаруженными следами и перечень судебных экспертиз, которые необходимо проводить для получения доказательственной информации.

Ключевые слова: криминалистически значимая информация, следы преступления, цифровой след, информационная сфера, цифровые доказательства, специальные знания, судебная экспертиза.

Abstract: the topic of the scientific article was the study of digital criminologically significant information, which may remain because of crimes in the field of computer information or using information and telecommunication technologies. The author proposes: the division into groups of the means used to commit crimes and the classification of digital traces obtained when studying criminologically significant information. They also indicate the forms of involvement of persons with special knowledge to work with discovered traces and the list of forensic examinations that must be carried out to obtain evidence information.

Key words: criminally significant information, traces of crime, digital trace, information sphere, digital evidence, special knowledge, forensic examination.

Пандемия коронавируса во всем мире сказалась на жизни людей, их заработках, состоянии бизнеса, доходах государств и, конечно, состоянии преступности.

249

Согласно опубликованной статистике ГИАЦ МВД России, за 10 месяцев 2020 г. наблюдался рост преступлений в сфере компьютерной информации либо совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Утверждать однозначно, что это связано только с вышеуказанной пандемией нельзя, однако исключить, что сложившаяся ситуация оказала на рост такой преступности непосредственное влияние, можно. Так, всего совершенных преступлений в обозначенной сфере более 420 тыс. (рост +75,1 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, далее – АППГ), из них: мошенничество

с использованием электронных средств платежа (ст. 159.3 УК РФ) – более 24,5 тыс. (+96,2 % в сравнении с АППП), преступления в сфере компьютерной информации (ст. 272, 273 УК РФ – 3708 (рост на 56,1 %))¹.

По данным Генеральной прокуратуры РФ на ноябрь 2020 г., использовались или применялись злоумышленниками при совершении противоправных деяний: расчетные (пластиковые) карты (в более чем в 174 тыс. зарегистрированных преступлений), компьютерная техника (в 26,6 тыс. преступлений), сеть «Интернет» (более чем в 268 тыс. преступлений), средства мобильной связи (более чем в 197 тыс. преступлений), программных средств (более чем в 8,8 тыс. преступлений), фиктивных электронных платежей (в 1,1 тыс. преступлений)².

Как видим, отмечается рост преступлений практически по всем позициям ведущейся статистики. Причины тому различные: распространенность средств информатизации, смещение тренда бизнеса на предоставление дистанционных и цифровых услуг, доступность данных услуг для населения, слабое знание гражданами основ информационной безопасности, активизация преступного элемента (смещение его интересов в информационную сферу) и т. п. Конечно, нельзя исключать и пандемию, бушующую в мире, которая, несомненно, повлияла на рост числа преступлений.

Предметы и способы совершения преступлений в сфере высоких технологий, в информационной сфере, компьютерных преступлений изучали многие ученые, например: Д. В. Бахтеев, В. Б. Вехов, В. Н. Карагодин, И. П. Родивилин, Е. Р. Россинская³ и др.

Современная преступность, как было отмечено помимо классических средств совершения преступлений (нож, пистолет, лом, взрывчатка и т. п.), всё чаще использует информационные технологии и всевозможные

¹ Состояние преступности в России за январь-октябрь 2020 г. URL: <https://мвд.рф/reports/item/21933965> (дата обращения: 24.12.2020).

² Состояние преступности в России за январь-ноябрь 2020 г. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 30.12.2020).

³ См.: *Бахтеев Д. В.* Криминалистическая классификация цифровой доказательственной информации // *Криминалистика в условиях развития информационного общества (59-е ежегодные криминалистические чтения)* : сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 44–49 ; *Вехов В. Б.* Компьютерные преступления : способы совершения и раскрытия ; под ред. Б. П. Смагоринского. М., 1996 ; *Карагодин В. Н.* Особенности способов преступлений, совершаемых с использованием цифровых технологий // *Академическая мысль.* 2020. № 2 (11). С. 17–20 ; *Родивилин И. П.* Использование компьютерной информации при раскрытии и расследовании преступлений, совершенных с использованием сети «Интернет» // *Криминалистика : вчера, сегодня, завтра* : сб. науч. трудов. Иркутск, 2015. Вып. 6. С. 173–178 ; *Россинская Е. Р.* Проблемы использования специальных знаний в судебном исследовании компьютерных преступлений в условиях цифровизации // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2019. № 5 (57). С. 31–44 ; *Россинская Е. Р., Сааков Т. А.* Проблемы собирания цифровых следов преступлений из социальных сетей или мессенджеров // *Криминалистика : вчера, сегодня, завтра.* 2020. № 3 (15). С. 106–123.

решения для реализации своих преступных замыслов: вирусы, компьютеры, серверы, мобильные телефоны, смартфоны, записывающие средства, сеть «Интернет» и т. д.

Все перечисленные средства можно разделить на следующие группы:

1) компьютерная техника (ПЭВМ, периферийное оборудование, планшетные компьютеры и т. п.);

2) специализированное программное обеспечение (вредоносные программы, программы для анализа сетей, программы для подбора паролей и т. п.);

3) средства организации связи и коммуникаций (средства подвижной радиотелефонной связи – мобильные и спутниковые телефоны, смартфоны, радиостанции), серверное оборудование, коммуникационные средства – роутеры, модемы, коммутаторы, сетевые карты) и т. п.;

4) аппаратные средства (генераторы зашумления, средства физического уничтожения информации, скиммеры и т. п.);

5) цифровые технологии (фишинговые сайты, поддельная электронная почта, счета в платежных системах – ЮMoney (ранее Яндекс Деньги), кошелек Qiwi) и т. п.

Безусловно, указанные группы оставляют различные следы, которые будут интересовать следователя. При исследовании объектов, предметов или орудий с мест совершения преступлений они будут нести на/в себе криминалистически значимую информацию, под которой понимаются любые данные (сведения, события, факты) независимо от принимаемой ими формы, получаемые непроцессуальным и (или) процессуальным путем, имеющие справочное, ориентирующее и (или) доказательственное значение и используемые для решения задач уголовного судопроизводства⁴.

В контексте рассматриваемой тематики нас интересуют оставляемые цифровые следы, которые, как справедливо отмечает Е. Р. Россинская «...представляют собой криминалистически значимую компьютерную информацию о событиях и действиях, отраженную в материальной среде, в процессе ее возникновения, обработки, хранения и передачи»⁵. Такие следы имеют специфические свойства и обладают следующими особенностями: и по форме и/или способу отражения (файлы, базы данных, компьютерные программы), и по свойству такой информации (нематериальные, легко изменяемые, на высоких скоростях перемещаемые в пространстве).

Представляться такие следы могут в виде команд или данных в операционной системе, отдельной компьютерной программы, файлов с текстовой, графической, символьной информацией, баз данных, сообще-

⁴ См.: Цимбал В. Н. Понятие и научное значение криминалистически значимой информации // Общество и право. 2014. № 4 (50). С. 242.

⁵ Россинская Е. Р. Проблемы использования специальных знаний в судебном исследовании компьютерных преступлений в условиях цифровизации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 5 (57). С. 35.

ний электронной почты (мессенджера, чата, форума), сведений о работе устройства, сайтов в сети «Интернет».

Цифровые следы могут оставаться на устройствах преступника, потерпевшего, средствах и системах коммуникации, в данных провайдера, в ресурсах сети «Интернет». Образовываться они могут как в результате деятельности человека, функционирования оборудования, так и в обоих случаях.

Рассмотреть разновидности цифровых следов, получаемых при изучении криминалистически значимой информации, можно по различным основаниям: способу отображения; виду следа; месту нахождения; наличию (отсутствию) семантического значения; возможности идентификации данных; доступности сведений для исследователя.

По способу отображения цифровые следы могут представляться как *статичные* (фотография, стоп-кадр из видеоряда либо скриншот с экрана устройства, изображения в различных форматах, таблицы, рисунка, схемы, диаграммы) и *динамические изображения* (видеозапись, художественное произведение, прямая трансляция с камеры устройства с передачей видеопотока в сеть «Интернет» (так называемый «стрим» либо «лайв-вещание»), изображений с камер наблюдения); *аудиозаписи* (голосовые сообщения в мессенджерах, музыкальные произведения); *текстовый вид* (документы в текстовых редакторах, сообщения в мессенджерах (чатах, форумах, электронной почте)); *символьный вид* (зашифрованные данные, строки программного кода, реестр и/или конфигурационные файлы операционной системы) и *комбинированном виде* (операционная система и/или ее журнал событий, веб-сайт, компьютерная программа).

По виду цифрового следа они могут представляться как *файлы* (различных расширений – «.dbf», «.txt», «.exe», «.с», «.doc», «.sh», «.pdf», «.jpeg», «.tar»); векторные или растровые *изображения*; *наборы файлов*, которые могут включать в себя текст, изображение, графику, ссылки (например, веб-страница).

По месту нахождения можно выделить информацию, отображенную на носителях информации: *многократно перезаписываемых запоминающих устройствах* (жестких дисках, твердотельных накопителях, компакт и блюрей дисках, флеш-картах), *оперативной памяти* или *оперативном запоминающем устройстве, магнитных картах* и другом (пластиковых банковских, транспортных и иных видах карт, RFID-метках, магнитных ключах, пропусках), *облачных хранилищах* (Google Диск, Яндекс Диск, Облако Mail.Ru, Dropbox и др.). В последнем случае необходимо пояснить, что фактически носителем информации облачное хранилище не является, так как информация в них хранится на специальных накопителях информации⁶. Получить информацию из облачного хранилища возможно только по запросу, физическое изъятие носителя или снятие образа из него довольно затруднительно, особенно если это зарубежный

⁶ Как устроены хранилища данных // Хабр [сайт]. URL: <https://habr.com/ru/company/1cloud/blog/345154> (дата обращения: 27.12.2020).

ресурс, где владелец может продолжительное время отвечать или вообще проигнорировать обращение правоохранительных органов.

Следующим основанием является информация, имеющая *семантическое значение*, и рассматривать ее мы будем в двух случаях. В первом речь идет о понимании смысла обнаруженной криминалистически значимой информации человеком, и он может ее интерпретировать сразу (например, текстовый документ, изображение). Во втором случае информация может не нести для человека семантического содержания, однако может легко читаться машиной (например, битовый поток данных, управляющая команда в операционной системе). Для интерпретации подобной информации требуется ее обработка при помощи того же компьютера или программы, с целью дальнейшего получения значимых сведений.

Следующий классификационный признак позволяет *установить и идентифицировать* полученную криминалистически значимую информацию. В этом случае исследование данных должно точно определить, какой процесс оставил тот или иной след, откуда пришла команда либо это промежуточная точка (т. е. устройство потерпевшего использовалось как передаточное звено в цепочке событий преступного деяния), кто выполнил действие – человек, машина, программа либо это совокупность действий. Эти данные позволят достоверно установить причинно-следственную связь случившегося, определить механизм действий.

И последним в нашей классификации будет признак доступности сведений для обнаружения и исследования. Разделить данный признак можно на несколько составляющих: первое – информация *открыта*, т. е. доступна без каких-либо сложных способов ее извлечения, находится «на виду»; второе – информация *скрыта*, т. е. преступник предпринял какие-то действия, направленные на сокрытие следов своей деятельности (уничтожение, использование стеганографических методов, подделка и т. п.), либо сведения необходимо восстанавливать после удаления или применять специальные программные решения для ее нахождения; третье – информация *зашифрована*, т. е. злоумышленниками применяются методы криптографической защиты данных, при сложных алгоритмах которых получить семантическое содержание такой информации практически невозможно.

Конечно, процедуры извлечения, закрепления, анализа и исследования полученной криминалистически значимой цифровой информации требуют привлечения лиц, обладающих специальными знаниями. Их формы следующие: непроцессуальная – консультирование, помощь в изъятии; процессуальная – проведение судебной экспертизы, допрос в качестве специалиста и/или эксперта.

Лицо, производящее расследование для получения доказательственной информации в зависимости от полученной криминалистически значимой информации и произошедшего события может назначить следующие виды судебных экспертиз: автороведческую, бухгалтерскую, видеотехническую, компьютерную, лингвистическую, налоговую, порт-

ретную, радиотехническую, технико-криминалистическую экспертизу документов, фоноскопическую, фототехническую. В отдельных случаях, целесообразно назначить комплекс судебных экспертиз или комплексную судебную экспертизу.

Вывод о том, что эпидемиологическая обстановка в мире и России некоторым образом повлияла на рост преступной деятельности в информационной сфере, можно сделать в связи с наличием некоторых факторов, которые стали подспорьем этому, а именно: продолжительное нахождение людей дома, переход большинства организаций на удаленную работу в период введения режима самоизоляции, в крупных городах с развитой услугой курьерской или иной разновидности доставки товаров (от еды до техники), что позволяет не покидать дома и соответственно использовать для всего этого сеть «Интернет». С начала режима самоизоляции в апреле 2020 г. оборот крупных ретейлеров увеличился почти на 24 % по сравнению с мартом и на 36 % по сравнению с апрелем 2019 г. Онлайн-заказов в целом стало на 25 % больше⁷. В свою очередь, преступный элемент воспользовался данной вынужденной ситуацией и активно совершал преступления, о чем свидетельствуют приведенные цифры.

Таким образом, проблема получения криминалистически значимой информации и ее анализ правоохранительными органами не теряет своей актуальности и из года в год становится только острее, а повсеместная цифровизация и разнообразные форс-мажорные обстоятельства оказывают на это непосредственное влияние.

Библиографический список

Бахтеев Д. В. Криминалистическая классификация цифровой доказательственной информации // Криминалистика в условиях развития информационного общества (59-е ежегодные криминалистические чтения) : сб. статей Междунар. науч.-практ. конф. М. : Академия управления МВД России, 2018. С. 44–49.

Вехов В. Б. Компьютерные преступления : способы совершения и раскрытия / под ред. Б. П. Смагоринского. М. : Право и закон, 1996. 182 с.

Карагодин В. Н. Особенности способов преступлений, совершаемых с использованием цифровых технологий // Академическая мысль. 2020. № 2 (11). С. 17–20.

Родивилин И. П. Использование компьютерной информации при раскрытии и расследовании преступлений, совершенных с использованием сети «Интернет» // Криминалистика : вчера, сегодня, завтра : сб. науч. трудов. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России, 2015. Вып. 6. С. 173–178.

Россинская Е. Р. Проблемы использования специальных знаний в судебном исследовании компьютерных преступлений в условиях цифровизации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 5 (57). С. 31–44.

⁷ Что и как покупают в Интернете жители России : аналитика и статистика за 2020 год. URL: <https://cms-rating.ru/chto-i-kak-pokupayut-v-internete> (дата обращения: 27.12.2020).

Россинская Е. Р., Сааков Т. А. Проблемы сбора цифровых следов преступлений из социальных сетей или мессенджеров // Криминалистика : вчера, сегодня, завтра. 2020. № 3 (15). С. 106–123.

Цимбал В. Н. Понятие и научное значение криминалистически значимой информации // Общество и право. 2014. № 4 (50). С. 239–243.

References

Bahteev D. V. Forensic classification of digital evidence // International scientific-practical conference “Criminalistics in the development of the information society (59th annual forensic reading)” [electronic resource] : The collection at the International scientific-practical conference. M. : Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2018. P. 44–49.

Vehov V. B. Computer crimes: methods of commission and disclosure ; edited by B. P. Smagorinskiy. M. : Law and the law, 1996. 182 p.

Karagodin V. N. Features of Ways of Crimes, Committed Through the Use of Digital Technologies // Academic Thought. 2020. № 2 (11). P. 17–20.

Rodivilin I. P. Use of computer information in the disclosure and investigation of Internet crimes // Forensics: Yesterday, Today, Tomorrow : collection of scientific papers. Irkutsk : East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2015. № 6. P. 173–178.

Rossinskaya E. R. Problems the use of special knowledge for the judicial investigation of computer crimes in the conditions of digitalization // Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2019. № 5 (57). P. 31–44.

Rossinskaya E. R., Saakov T. A. The problems of collecting digital footprints of crimes in social networks and messengers // Forensics: Yesterday, Today, Tomorrow : collection of scientific papers. Irkutsk : East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2020. № 3 (15). P. 106–123.

Tsimbal V. N. Concept and scientific importance of forensically important information // Society and Law. 2014. № 4 (50). P. 239–243.

Для цитирования:

Цимбал В. Н. Виды цифровой криминалистически значимой информации, получаемой в ходе расследования преступлений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 249–255. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3554>

Recommended citation:

Tsimbal V. N. Types of digital criminologically relevant information obtained during the investigation of crimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 249–255. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3554>

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Цимбал В. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры специальных информационных технологий учебно-научного комплекса информационных технологий

E-mail: sedruk@mail.ru

Moscow University of the Russian Ministry of Internal Affairs named after V. Ya. Kikot

Tsimbal V. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Special Information Technologies of the Educational and Scientific Complex of Information Technologies Department

E-mail: sedruk@mail.ru

ПРИНЦИПЫ И УСЛОВИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Н. В. Жарко

Академии ФСИН России

Поступила в редакцию 4 февраля 2021 г.

Аннотация: *исследуются руководящие начала планирования расследования пенитенциарных преступлений. Принципы и условия планирования рассматриваются как единая система общих требований, правил, которыми в обязательном порядке руководствуются органы предварительного расследования в целях успешного раскрытия и расследования пенитенциарного преступления.*

Ключевые слова: *принципы планирования, условия планирования, план расследования, следственные версии, следственные ситуации, расследование пенитенциарных преступлений.*

Abstract: *this article examines the guidelines for planning the investigation of penitentiary crimes. The principles and conditions of planning are considered as a single system of general requirements, rules that must be followed by the preliminary investigation bodies in order to successfully solve and investigate a penitentiary crime.*

Key words: *planning principles, planning conditions, investigation plan, investigative versions, investigative situations, investigation of penitentiary crimes.*

Успех при выполнении лицом, производящим расследование пенитенциарного преступления, своих обязанностей в соответствии с законодательством, как правило, зависит от грамотного и четкого планирования¹, в основе которого лежит исчерпывающая отработка различных версий следствия как главное условие нахождения истины. О том, что основной причиной ошибок и недоработок в деятельности следственных органов является отсутствие четкого плана расследования преступлений, специалисты указывали еще несколько десятилетий назад, причем, и в наше время такие обстоятельства встречаются нередко. Одним из объяснений тому выступает слабая теоретическая подготовленность следственного аппарата, исключаящая научно-теоретический пласт знаний о планировании и версионном процессе расследования пенитенциарных преступлений. К другим аргументам некачественного расследования следует отнести психологическую составляющую некоторых следователей, а именно их самонадеянность, привычка обходиться в своей работе набросками, напоминающими план-конспект на день. Многие молодые сотрудники, прибывшие на службу, не имея достаточного следственного

¹ См.: Данилова И. Ю., Жарко Н. В., Новикова Л. В. Планирование как необходимая составляющая расследования пенитенциарного преступления // Евразийский юрид. журнал. 2020. № 10 (149). С. 230.

опыта, не всегда умеют и могут составить развернутый письменный план расследования пенитенциарного преступления.

Кроме того, в любом правовом институте существует ряд принципов, которыми следует руководствоваться для получения эффективных результатов в том или ином виде деятельности. Институт планирования расследования пенитенциарных преступлений не является исключением: принципы планирования их расследования представляют собой установленные общие требования, правила, которыми в обязательном порядке руководствуются органы предварительного расследования.

Вместе с тем вопросы, касающиеся принципов планирования расследования, вызывают споры среди ученых-криминалистов до настоящего времени. Так, исследовав труды Р. С. Белкина, А. Н. Васильева, А. М. Ларина, Н. А. Лузгина, мы пришли к следующему заключению: единого мнения по данной проблеме ученые не выработали. В связи с этим представляется целесообразным подробнее рассмотреть понятие «принципы планирования», необходимое их число и содержание.

Принципы планирования расследования пенитенциарного преступления можно разделить на две категории: 1) безусловно принимаемые, в отношении которых нет критики и сомнений (это принципы законности, обоснованности, полноты, научности, соответствия формы и содержания)²; 2) специфические принципы (индивидуальности, конкретности, системности, своевременности и динамичности).

Суть принципа законности планирования расследования пенитенциарных преступлений состоит в неукоснительном исполнении лицом, производящим расследование, законов и соответствующих им нормативных правовых актов³.

Принцип обоснованности планирования расследования преступлений означает объективное, аргументированное исследование обстоятельств дела. Вследствие этого деятельность лица, производящего расследование, по составлению и написанию плана расследования пенитенциарного преступления должна основываться на конкретных данных. При формулировании версий и определении задач расследования конкретного преступления необходимо учитывать достоверные факты и производить оценку имеющейся информации.

Принцип полноты планирования расследования пенитенциарных преступлений целесообразно рассматривать как принцип целостности, тщательности, внутреннего единства, непротиворечивости при определении последовательности версий и вида действий лица, производящего расследование. Так, составляемый план расследования пенитенциарно-

² См.: Кузьмин С. В. Принципы планирования расследования // Известия вузов. Правоведение. 2018. № 2. С. 132.

³ См.: Гришин Д. А. Нарушение принципа законности при производстве расследования : правовые и неправовые последствия // Актуальные проблемы юридической науки и практики : взгляд молодых ученых : материалы VIII науч.-практ. конф. молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 250–257.

го преступления должен обозначать программу данного процесса, которая будет влиять на эффективность и реализуемость поставленных задач как при обозначении версий, так и при решении вопросов по производству отдельных следственных действий.

Принцип научности планирования расследования пенитенциарных преступлений следует относить в планировании к стадии познания, которая призывает учитывать рекомендации, выработанные криминалистической наукой по применению сил, средств, приемов в поиске, сохранении и использовании доказательной базы⁴. Кроме того, данный принцип предоставляет возможность использовать достижения науки для эффективного применения технических средств, рабочего времени, взаимодействия с различными участниками уголовного процесса, правильной организации труда, для наиболее структурированного и эффективного использования своих возможностей при расследовании пенитенциарного преступления.

Принцип соответствия формы и содержания планирования расследования пенитенциарных преступлений – это процесс отражения мыслительной деятельности следователя в письменных планах расследования и всевозможных приложениях к нему (схемах, таблицах, графиках, зарисовках и т. д.).

Общеизвестно, что письменный план играет основополагающую роль в планировании расследования пенитенциарного преступления, позволяет лицу, производящему расследование, эффективно его организовать, представить наглядно ход расследования и постоянно вести контроль собственных действий, что поможет анализировать увеличивающийся поток информации по делу. Подобным образом составленный план демонстрирует четко изложенную стратегию расследования и его перспективы, а значит, дает возможность избежать спешки – частой причины ошибок, недоработок, пробелов и др.⁵

К сожалению, практики чаще всего пренебрегают очевидной необходимостью составления письменного плана расследования, объясняя это чрезмерной загруженностью, нехваткой времени, а иногда и попросту незнанием и неумением его составлять.

Представляется целесообразным рассмотреть специфические принципы, сущность которых в научной литературе трактуется неоднозначно, к ним отнесем принципы индивидуальности, конкретности, системности, своевременности и динамичности.

Не секрет, что расследование любого преступления имеет определенные особенности, свою исключительность, требует индивидуального подхода, тем более если речь идет о пенитенциарном преступлении. Так, в

⁴ См.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики // Частные криминалистические теории : в 2 т. М., 2017. Т. 2. С. 199.

⁵ См.: *Акчурина А. В.* Состояние и перспективные направления криминалистических исследований проблем расследования пенитенциарных преступлений // Пенитенциарная система и общество : опыт взаимодействия : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. М., 2019. С. 185–188.

соответствии с принципом индивидуальности планирования раскрытия пенитенциарных преступлений лицо, производящее расследование, при составлении плана расследования должно учесть все нюансы, особенности, специфику по каждому уголовному делу, находящемуся у него в производстве. Индивидуальность предполагает недопустимость шаблона, а также учет конкретной следственной ситуации, не присущей расследованию другого пенитенциарного преступления.

Тем не менее принцип индивидуальности не исключает рекомендаций, указаний, непосредственного направления хода деятельности относительно расследования пенитенциарного преступления по исходным данным и однотипным ситуациям, вне зависимости от вида того или иного преступления. Именно поэтому мы можем говорить о типичном планировании по уголовным делам одной и той же категории исключительно по отношению к начальной стадии расследования⁶.

В начале расследования преступлений, совершаемых на территории исправительных учреждений, некоторые следственные действия необходимо спланировать и провести как можно быстрее, так как со стороны осужденных возможны попытки преднамеренного уничтожения следов преступления⁷. Например, при совершении побега осужденным путем преодоления охранных сооружений необходимо привлечь к осмотру места происшествия⁸ сотрудников отдела охраны, провести осмотр места побега, произвести обыск подозреваемого, его места проживания, осмотр изъятых у него запрещенных предметов. Такой алгоритм следственных действий характерен для любого конкретного дела: побега, причинения вреда здоровью и т. д. При этом типовой план выступает своего рода фундаментальной частью индивидуально взятого составления плана расследования по уголовному делу, в результате чего он наполняется определенным, свойственным только ему содержанием, обусловленным особенностями того или иного расследуемого преступления.

На наш взгляд, эта позиция хотя и подвергается критике, но имеет право на существование. Некая индивидуальность, определенное своеобразие «типичных планов» не оказывают глобального влияния на расследование конкретного уголовного дела, а служат своего рода подспорьем для отдельно взятого плана по уголовному делу, который наполняется индивидуальными особенностями и конкретными составляющими. Представляется, что некоторые шаблоны по однотипным категориям уго-

⁶ См.: Жарко Н. В., Назаркин Е. В., Новикова Л. В. Планирование и выдвижение версий на первоначальном этапе расследования преступлений // Евразийский юрид. журнал. 2019. № 1 (128). С. 302–304.

⁷ См.: Новикова Л. В., Жарко Н. В. Тактические и методические приемы обнаружения следов при осмотре места происшествия // Евразийский юрид. журнал. 2016. № 9 (100). С. 244–245.

⁸ См.: Жарко Н. В., Данилова И. Ю., Новикова Л. В. Проблемы проведения осмотра места происшествия в исправительном учреждении // Пенитенциарная система и общество : опыт взаимодействия : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. М., 2019. С. 204–206.

ловных дел целесообразно закрепить в локальных нормативных правовых актах в качестве рекомендаций, указаний, алгоритмов деятельности.

Принцип конкретности планирования расследования пенитенциарных преступлений своими характерными чертами перекликается с принципом индивидуальности, однако существенные отличия у них есть. Сущность данного принципа определяется тем, что в плане расследования пенитенциарного преступления не должно быть декларативности, т. е. общих, расплывчатых формулировок. Основные составляющие плана должны быть четко обозначены, конкретизированы, лаконично сформулированы для того, чтобы работа лица, производящего расследование, была максимально понятна для успешного ее выполнения. Все обстоятельства, которые подлежат установлению по выдвинутым версиям, действия и мероприятия, необходимые для выполнения в период расследования, с точным указанием конкретных исполнителей, места проведения и сроков вносятся в план расследования пенитенциарных преступлений. К конкретизации планирования необходимо стремиться настолько, насколько это необходимо и возможно, и тогда план расследования пенитенциарного преступления станет не только направляющим началом, но и действующим инструментом эффективной деятельности лица, производящего расследование.

Принцип системности планирования расследования пенитенциарных преступлений представляет процесс планирования как упорядоченную, внутренне согласованную систему. Каждый элемент плана является или может стать отдельной, автономной системой, но в то же время представлять собой составную часть общей системы. Системность планирования – это четкая взаимосвязь намеченных в плане действий и мероприятий, взаимодействие исполнителей⁹, всеобщее стремление к достижению поставленных целей и выполнению задач, неукоснительная и постепенная реализация всех пунктов плана расследования пенитенциарного преступления.

Принцип своевременности планирования расследования преступлений определяет выполнение намеченных планом пунктов в наиболее оптимальные сроки. Своевременное обозначение конкретных задач, планирование отдельных следственных действий, организация намеченных мероприятий помогают достичь поставленной цели – раскрыть пенитенциарное преступление. Так, сотрудники исправительного учреждения, опоздав с производством осмотра, обыска на его территории, могут не получить ценные для следствия сведения, не обнаружить следы преступления и вещественные доказательства, а значит, свести на нет шансы следствия раскрыть преступление в ближайшее время¹⁰.

⁹ См.: *Гришин Д. А.* Взаимодействие при расследовании преступлений // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права : теория и практика : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 2017. С. 82–87.

¹⁰ См.: *Антипов В. П.* Планирование расследования нераскрытых преступлений. М., 2002. С. 33.

Не все криминалисты признают справедливость существования данного принципа, считая, что правильнее всего будет составить план расследования пенитенциарного преступления лишь после того, как будут произведены первоначальные следственные действия и собрана информация, проливающая свет на совершение данного деяния. По нашему мнению, такое утверждение не совсем справедливо, ведь сотрудники следственных органов перед выездом на место происшествия уже имеют определенную информацию, с помощью которой уже на этом этапе можно начать строить свою работу по определенному плану¹¹ (например, как добраться до места производства следственного действия, каких специалистов надо привлечь, какие технико-криминалистические средства понадобятся и т. д.).

Принцип динамичности показывает: планирование нельзя считать разовым актом, который остается в ходе расследования уголовного дела стабильным и не подвержен изменениям. Меняется сама следственная ситуация, поступают новые сведения, находят новые следы, даются показания свидетелей, потерпевших и иных лиц. Всё это не может не влиять на составленный план расследования, поэтому план должен дополняться и изменяться, новые версии рассматриваться и утверждаться либо отклоняться. Таким образом, планирование должно отличаться оперативностью и непрерывностью. Именно динамические поправки в плане расследования с оценкой его точности и доработки позволят лицу, производящему расследование пенитенциарных преступлений, добиться максимальных результатов.

Завершая рассмотрение представленных принципов планирования расследования пенитенциарных преступлений, можно сделать вывод: они тесно взаимосвязаны и составляют все вместе единый слаженно работающий механизм. Одни принципы дополняют другие, тем самым определяя наиболее важные аспекты планирования. Правильное руководство исследованными принципами и условиями планирования позволит лицу, производящему расследование, достичь конечного результата – успешного раскрытия и расследования пенитенциарного преступления.

Библиографический список

Акчурина А. В. Состояние и перспективные направления криминалистических исследований проблем расследования пенитенциарных преступлений // Пенитенциарная система и общество : опыт взаимодействия : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 2019. С. 185–188.

Антипов В. П. Планирование расследования нераскрытых преступлений. М. : Юрлитинформ, 2002. 144 с.

Бабаева Э. У. Проблемы теории и практики преодоления противодействия уголовному преследованию. М., 2006. 312 с.

Белкин Р. С. Курс криминалистики : в 2 т. М., 2017. Т. 2 : Частные криминалистические теории. 464 с.

¹¹ См.: *Бабаева Э. У.* Проблемы теории и практики преодоления противодействия уголовному преследованию. М., 2006. С. 29.

Гришин Д. А. Взаимодействие при расследовании преступлений // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права : теория и практика : материалы VI Международ. науч.-практ. конф. Рязань, 2017. С. 82–87.

Гришин Д. А. Нарушение принципа законности при производстве расследования : правовые и неправовые последствия // Актуальные проблемы юридической науки и практики : взгляд молодых ученых : материалы VIII науч.-практ. конф. молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2016. С. 250–257.

Данилова И. Ю., Жарко Н. В., Новикова Л. В. Планирование как необходимая составляющая расследования пенитенциарного преступления // Евразийский юрид. журнал. 2020. № 10 (149). С. 228–230.

Жарко Н. В., Данилова И. Ю., Новикова Л. В. Проблемы проведения осмотра места происшествия в исправительном учреждении // Пенитенциарная система и общество : опыт взаимодействия : материалы VI Международ. науч.-практ. конф. М., 2019. С. 204–206.

Жарко Н. В., Назаркин Е. В., Новикова Л. В. Планирование и выдвижение версий на первоначальном этапе расследования преступлений // Евразийский юрид. журнал. 2019. № 1 (128). С. 302–304.

Кузьмин С. В. Принципы планирования расследования // Известия вузов. Правоведение. 2018. № 2. С. 132.

Новикова Л. В., Жарко Н. В. Тактические и методические приемы обнаружения следов при осмотре места происшествия // Евразийский юрид. журнал. 2016. № 9 (100). С. 244–245.

References

Akchurin A. V. State and perspective directions of criminalistic research of problems of investigation of penitentiary crimes. Penitentiary system and society: experience of interaction: collection of materials. VI International Scientific and Practical Conferences. Ryazan, 2019. P. 185–188.

Antipov V. P. Planning the investigation of unsolved crimes. M. : Yurlitinform, 2002. 144 p.

Babayev E. W. The theory and practice of overcoming a counter criminal prosecution: monograph. M. : Yurlitinform, 2006. 312 p.

Belkin R. S. Kurs kriminalistiki. Kn. 2: Private criminalisticheskie teoriiv. M., 2017. 464 p.

Grishin D. A. Interaction in the investigation of crimes. Actual problems of criminal law, criminology, criminal procedure and criminal executive law: theory and practice: mater. VI mezhhdunar. nauch.-pract. Conf. Ryazan, 2017. P. 82–87.

Grishin D. A. Violation of the principle of legality during the investigation: legal and non-legal consequences // Actual problems of legal science and practice: the view of young scientists: sat. mater. VIII Scientific and practical Conference of Young scientists of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. M., 2016. P. 250–257.

Danilova I. Yu., Zharko N. V., Novikova L. V. Planning as a necessary component of the investigation of a penitentiary crime // Eurasian Legal Journal. 2020. № 10 (149). P. 228–230.

Zharko N. V., Danilova I. Yu., Novikova L. V. Problems of conducting an inspection of the scene of an accident in a correctional institution. Penitentiary system and society: experience of interaction: collection of materials. VI International Scientific and Practical Conference. M., 2019. P. 204–206.

Zharko N. V., Nazarkin E. V., Novikova L. V. Planning and development of versions at the initial stage of crime investigation // Eurasian Legal Journal. 2019. № 1 (128). P. 302–304.

Kuzmin S. V. Principles of investigation planning // Izvestiya vuzov. Jurisprudence. 2018. № 2. 132 p.

Novikova L. V., Zharko N. V. Tactical and methodological techniques for detecting traces when examining the scene of an accident // Eurasian Legal Journal. 2016. № 9 (100). P. 244–245.

Для цитирования:

Жарко Н. В. Принципы и условия планирования расследования пенитенциарных преступлений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 256–263. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3555>

Recommended citation:

Zharko N. V. The principles and conditions for planning the investigation of penitentiary crimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 3 (46). P. 256–263. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3555>

Академии ФСИН России

Жарко Н. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики

E-mail: nwm2011@yandex.ru

Academy of Law and Management of the FPS of Russia

Zharko N. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Process and Criminalistics Department

E-mail: nwm2011@yandex.ru

УСТОЙЧИВОСТЬ И ПОВТОРЯЕМОСТЬ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОСТРАНСТВЕ И ВРЕМЕНИ КАК ЗАКОНОМЕРНОСТЬ СЕРИЙНЫХ УБИЙСТВ

Е. С. Крюкова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 4 июня 2020 г.

Аннотация: рассматриваются закономерности объективной действительности, проявляющиеся во времени совершения серийных убийств, особенности выбора времени и фактов, определяющих его, а также устойчивость, повторяемость и разновременность преступных эпизодов, имеющих сходные черты.

Ключевые слова: криминалистика, закономерность, время, серийное убийство, «период эмоционального остывания», хронология.

Abstract: the article discusses the patterns of time of the commission of serial killings, especially the choice of time and facts that determine it. Sustainability, repeatability and the diversity of criminal episodes that have similar features.

Key words: criminalistics, forensic science, pattern, time, serial killing, «cooling-off period», chronology.

В российской и зарубежной литературе нет единого определения понятия «серийное убийство» и понимания феномена серийного убийства. Встречаются различные, в том числе весьма противоречивые, точки зрения на понятие, признаки, виды, характерные черты серийного убийства. Свои мнения давали представители различных научных направлений (Ю. М. Антонян, П. П. Баранов, В. И. Батищев, О. А. Бухановский, В. Н. Исаенко, О. Н. Кузнецова, В. А. Образцов, А. А. Протасевич, А. О. Протопопов, Ю. М. Самойлов, Л. А. Соля-Серко, И. В. Усанов, А. С. Фомина, А. В. Хамуков и др.). Из зарубежных ученых можно выделить работы Б. Арриго, Р. и С. Холмсов, Дж. Де Бургера (в соавторстве), Дж. Фокса и Дж. Левина (в соавторстве), Р. Мортон, Е. Хикей, К. Бартола, С. Эггера и др.

Предлагаем понимать *серийное убийство как лишение жизни двух и более лиц, совершенное с временным интервалом между эпизодами, в условиях неочевидности, с прямым умыслом одним лицом (в редких случаях группой лиц по предварительному сговору), характеризующееся сходной мотивацией*¹. В целом для него характерны сходство обстановки

¹ См.: Крюкова Е. С. Криминалистический взгляд на понятие серийное убийство // Юридический вестник Дагестанского гос. ун-та. 2013. № 2. С. 93–102; *Ее же*. Характеристика современного преступника и его преступной деятельности (на примере серийных убийств) // Вестник Моск. ун-та. Серия 11, Право. 2014. № 4. С. 85–93; *Ее же*. Взаимосвязь между случаями жестокого обращения

и способа совершения преступления, совпадение характеристик личности потерпевших, характера нанесенных повреждений² и иных признаков, отобразившихся в следовой информации, дающих основания для выдвижения версии об их совершении одним лицом (лицами), получением удовольствия как своеобразной эмоциональной реакции на совершенное преступление, однако указанные особенности намеренно не включены в определение, так как встречаются не во всех случаях и требуют отдельных пояснений.

В ходе изучения проблематики нами было проанализировано более 375 эпизодов убийств, имеющих признаки серийности, совершенных в России, позволившие выявить некоторые закономерности серийного убийства и существующие взаимосвязи основных элементов криминалистической характеристики данной категории убийств, в том числе **устойчивость и повторяемость преступной деятельности в пространстве и времени**. Данный подход выявления закономерностей механизма серийных убийств и использования сведений о них в процессе раскрытия, расследования и предупреждения преступлений уникален, ранее не становился предметом специальных криминалистических исследований и, надеемся, породит дискуссию и дальнейшие исследования ученых в этом направлении.

Расследование серийных убийств как неочевидных убийств обычно проводится в сложной следственной ситуации, которая отличается недостаточным количеством данных об обстоятельствах, подлежащих установлению по уголовному делу, неизвестностью данных о виновном. Однако убийства, оставшиеся нераскрытыми, являются, как правило, результатом неумения пользоваться всеми теми средствами, которые дает в руки правоохранительным органам криминалистика, в том числе криминалистической характеристики как комплекса устойчивых, повторяющихся существенных черт преступления³. Преступники не обнаруживаются не в силу особо ухищренных способов совершения преступления или искусного уничтожения следов преступления, а главным образом в результате допущенных следствием ошибок при расследовании, а также в связи с пассивным отношением к информации, полученной по уголовному делу⁴. К сожалению, нередко в ходе расследования упускается из виду пространственно-временной фактор совершения преступлений, а

с животными и серийными убийствами // Законодательство. 2015. № 2. С. 78–87; и др.

² См.: Крюкова Е. С. Закономерная повторяемость процесса возникновения телесных повреждений (на примере серийных убийств) // Российский следователь. 2020. № 1. С. 9–12.

³ См.: Крюкова Е. С. Криминалистический анализ места совершения преступления – ключ к установлению личности преступника // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения): сб. докладов конф. М., 2015. С. 351–355.

⁴ См.: Мазурский В. А. Понятие неочевидных преступлений, их учет, систематизация и совершенствование расследования уголовных дел // Российский следо-

константная характеристика деятельности преступника в пространстве и времени не входит в доказательственное содержание.

Проведенное исследование показало, что в **преступном поведении серийных убийц возможно выделение временных закономерностей**.

Выбор времени совершения преступлений является важным аспектом информации о преступнике. На выбор времени совершения преступления влияет ряд факторов. Установление времени совершения убийства во всех случаях имеет большое значение. Чем точнее установлено время убийства, тем легче установить личность преступника, проверить причастность к преступлению того или иного лица. Однако большинство имеющихся в литературе рекомендаций по определению времени декларативны, не обосновывают важность установления временного фактора преступления и не вдаются в подробности тактики определения какого-либо временного интервала или момента времени.

Выбор определенного времени совершения преступления всегда объясним. На совершение преступления, как и на любое другое действие, человек должен иметь время, можно сказать, свободное время. При этом время требуется на каждый этап совершения убийства, включая время на подготовку, поиск потенциальной жертвы, знакомство с ней, нападение, лишение жизни, возможные манипуляции с потерпевшим или трупом, сокрытие следов преступления и пр. Чем сложнее планируемое преступление, тем больше времени оно требует. Совершение серийного убийства не занимает секунды. Дело даже не в сложном комплексе действий, а скорее в эмоциональных переживаниях преступника, которые он получает в ходе деяния.

Некоторые преступники подходят к выбору времени совершения преступления с особой тщательностью, рассчитывая, сколько времени может потребоваться на совершение каждого этапа преступного действия, в том числе чтобы предусмотреть себе алиби на этот промежуток времени. Отмечается, что педофилы нередко проявляют некоторую рациональность в выборе времени совершения преступления и тем, какую стратегию для завоевания доверия детей они используют⁵.

ватель. 2014. № 14. С. 35–40 ; *Его же*. Организация расследования неочевидных (нераскрытых) преступлений следователями СК РФ // Там же. № 15. С. 3–12.

⁵ См.: *Elliot M., Browne K. & Kilcoyne J.* Child sexual abuse prevention: What offenders tell us // *Child Abuse & Neglect*. 1995. № 19. P. 579–594 ; *Young S.* The use of normalization as a strategy in the sexual exploitation of children by adult offenders // *The Canadian Journal of Human Sexuality*. 1997. № 6. P. 285–295 ; *Leclerc B., Proulx J. and McKibben A.* Modus operandi of sexual offenders working or doing voluntary work with children and adolescents // *Journal of Sexual Aggression*. 2005. № 2. P. 187–195 ; *Leclerc B., Beauregard E., Proulx J.* Modus operandi and situational aspects in adolescent sexual offenses against children: a further examination // *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*. 2008. № 52. P. 46–61.

Время преступления не случайно и во многом предопределено некоторыми субъективными и объективными обстоятельствами. Оно несет информацию о личности убийцы, особенно если выявлены закономерности его выбора при совершении преступлений, т. е. установлены временные сходства эпизодов серии (выходные или праздничные дни, утро или ночь) в сочетании с особенностями убийств. В. А. Образцов пишет: «Закономерность выбора времени совершения преступления определяется по двум направлениям: а) время суток, когда совершаются нападения; б) периодичность совершения нападений (в какие дни, месяцы и т. д.)»⁶. Следствию необходимо устанавливать год, месяц, число, день недели, время дня, по возможности, до часа и минуты наступления смерти, приходится ли он на рабочий день, день отдыха, государственного или религиозного праздника и пр., проверять и сопоставлять временные факторы преступления.

Кроме того, следствие должно учитывать продолжительность «серии», временной интервал между преступлениями. Серийное убийство отличается разновременность: наличие двух и более отдельных эпизодов в двух или более отдельных местах с определенной временной паузой (ее часто называют «периодом эмоционального остывания» преступника, «cooling-off period») между убийствами. Интервальность была признана универсальной или общей чертой всех серийных убийств, подтверждается всеми учеными и имеет, по всей видимости, некоторое скрытое значение. Интервалы разнятся, могут увеличиваться или уменьшаться. Отмечаются неравномерные промежутки времени между отдельными эпизодами, которые со временем учащаются⁷. Единого «периода эмоционального остывания» не существует, у всех серийных убийц он индивидуален. Разные убийцы, так же как и один убийца, имеют разные «периоды остывания». В современной западной литературе выделяются три типа интервалов между серийными убийствами: короткий (менее 14 дней – 14 %), длительный (более 14 дней – 57 %) и комбинированный (некоторые эпизоды менее 14 дней, другие – более 14 дней – 29 %)⁸. Однако западные исследователи не приводят конкретных примеров и не дают никаких возможных объяснений данных типов.

Интересна последняя работа израильского ученого А. Эдельштейна, в которой на основе анализа преступной деятельности 53 серийных

⁶ Образцов В. А. Серийные убийства как объект психологии и криминалистики : учеб. и практ. пособие. М., 2003. С. 136.

⁷ См.: Holmes R. M., Holmes S. T. Serial murders. London: Sage, 1998 ; Нецветова Н. В., Усанов И. В. Признаки серийности, особенности их выявления и меры реагирования в ходе расследования преступлений против личности (убийств и изнасилований) : учеб.-метод. пособие. М., 2009. С. 8.

⁸ См.: Simkin D., Roychowdhury V. P. Statistical study of time intervals between murders for serial killers // Physics and Society, 2018. URL: <https://arxiv.org/abs/1811.00664>

убийц демонстрируются важные временные закономерности убийств⁹. Отмечается, что первые три убийства имеют более длительные «периоды охлаждения», чем последующие (самый длинный интервал между первым и вторым убийством, далее – между вторым и третьим). Периоды между третьим и восьмым убийствами варьировались в среднем от 7,59 до 9,26 месяцев. Период между всеми последующими убийствами в среднем становился короче и составлял от 0,63 до 3,20 месяцев. Около половины (49 %, 26 из 53) изученных серийных убийц совершили 6 убийств; 15 % (8 из 53) совершили 10 убийств; 8 % (4 из 53) совершили 16 убийств и только один убийца – 17 убийств. Лица, которые совершали более 10 убийств, имели относительно схожие паузы между убийствами, в то время как те, кто совершает менее 10 убийств, имели относительно высокую разнородность между их периодами. Изученные нами дела частично подтверждают выводы А. Эдельштейна. *Например, преступная деятельность Чикатило А. Р. развивалась поступательно: до убийств совершал развратные действия сексуального характера (1973, два эпизода в 1978, 1980), первое убийство совершено в 1978 г., далее в 1981, семь эпизодов в 1982, спустя 6 месяцев преступная деятельность продолжена в июле 1983 и пр.)*¹⁰.

*Между первым и вторым преступлением Криштопы В. В. интервал составил 34 дня, между вторым и третьим – 12 дней*¹¹. *Восемь преступлений Муханкиным В. А. были совершены в течение февраля-мая 1995 г., однако до этого он уже имел две судимости*¹².

Данный аспект темы поднимается нами в отечественной литературе впервые, выявленные корреляции требуют дальнейшего уточнения исходя из российской следственной практики.

В литературе даются различные объяснения временной паузе между убийствами. Психологи отмечают, что она должна быть достаточна для включения различных сложных психологических процессов убийцы во время и после убийства, что особо заметно в рамках диссоциативного расстройства идентичности, когда человек «переключается» от нормальной к агрессивной личности¹³. Подобная идентичность связана с признанием

⁹ См.: *Edelstein A. Cooling-Off Periods among Serial Killers // Journal of Psychology & Behavior Research. 2020. Vol. 2, № 1. URL: <http://www.scholink.org/ojs/index.php/jpbr/article/view/2524/2611> (дата обращения: 20.05.2020).*

¹⁰ Чикатило Андрей Романович, уголовное дело № 2-70/1992, Ростовский областной суд.

¹¹ Криштопа Владимир Васильевич, уголовное дело №2-66/96, Ростовский областной суд.

¹² Муханкин Владимир Анатольевич, уголовное дело № 2-189/96, Ростовский областной суд.

¹³ См.: *Van Der Hart O., Nijenhuis E.R.S., Steele K. Dissociation: An insufficiently recognized major feature of complex PTSD // Journal of Traumatic Stress. 2005. № 18 (5). P. 413–423. URL: <https://doi.org/10.1002/jts.20049> (дата обращения: 20.05.2020); *Edelstein A. Case studies in multiple victims' murder // Juniper Online Journal of Case Studies. 2017. № 2 (4). URL: <https://doi.org/10.19080/jojcs.2017.02.555595> (дата обращения: 20.05.2020).**

своей «темной стороной», которую убийца сначала пытается подавлять, а затем все больше размышлять об убийствах¹⁴. После первых убийств виновный, вероятно, находится в сильном и длительном эмоциональном состоянии, переживаниях, мучениях или, наоборот, удовольствии и какое-то время будет удерживать себя от совершения новых убийств; однако после ряда убийств интервал может становиться короче¹⁵. В связи с этим следствию важно установить жертв серийных убийств в хронологическом порядке, выявив первое убийство, которое может содержать следы и данные о личности виновного. Чем больше человек совершает антиобщественных действий, тем легче они для него становятся; потеря личного внутреннего конфликта позволяет ему действовать быстрее, чем раньше. Выделяется следующая корреляция возраста и преступной деятельности: чем моложе убийца во время первого убийства, тем больше времени проходит между первым и последующими убийствами¹⁶. Другие ученые иногда связывают разновременность серийных убийств с поиском жертвы, подготовкой преступления, широкой географией преступной деятельности и пр.¹⁷ Каких-либо отечественных статистических или научно-практических исследований на эту тему пока нет. Данная гипотеза требует уточнения в российской практике и должна быть рассмотрена в будущих исследованиях.

Вместе с тем важно не только установить временной интервал между эпизодами, но и использовать сведения о нем в расследовании. Зарубежные криминалисты сводят роль «периодов эмоционального остывания» к профилактике и профилированию, но ограничиваться ими не может. Анализ времени совершения преступлений (например, когда началась серия и продолжается ли она до сих пор) может дать информацию о примерном возрасте подозреваемого. Временной перерыв между эпизодами (сериями) может быть результатом изменения обстоятельств в жизни серийного убийцы, в том числе связан с переездами, привлечением к уголовной или административной ответственности, какими-то личными событиями виновного, изменением семейного положения, заболеванием

¹⁴ См.: *Sykes G., Matza D. Techniques of neutralization: A theory of delinquency // American Journal of Sociology. 1957. № 22. P. 664–670. URL: <https://doi.org/10.2307/2089195> ; Бухановский А. О., Бухановская О. А. Психические расстройства у серийных сексуальных преступников : аналитический обзор. Ростов н/Д., 2003.*

¹⁵ См.: *Holmes R. M., DeBurger J. D. Serial murder. London: Sage, 1988 ; Levin J. Serial killers and sadistic murders. New York: Prometheus Books, 2008 ; Edelstein A. Multiple-victims murder. Tel Aviv: eBookPro, 2014.*

¹⁶ См.: *Edelstein A. Cooling-Off Periods among Serial Killers // Journal of Psychology & Behavior Research. 2020. Vol. 2, № 1. URL: <http://www.scholink.org/ojs/index.php/jpbr/article/view/2524/2611> (дата обращения: 20.05.2020).*

¹⁷ См.: *Greswell D. M., Hollin C. R. Multiple murder: A review // The British Journal of Criminology. 1994. № 34(1). P. 1–14. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a048379> (дата обращения: 20.05.2020) ; *Osborne J. R., Salfati C. G. Re-conceptualizing “cooling off periods” in serial homicide // Homicide Studies. 2015. № 19 (2). P. 188–205. URL: <https://doi.org/10.1177/1088767914526716>**

и пр. Серия убийств может быть прервана смертью преступника. Думается, что следствию необходимо устанавливать не только местонахождение подозреваемого, обвиняемого в день совершения преступления, но и сведения о личных, социальных событиях его жизни, психологических состояниях в интервалах между убийствами, соотнося их между собой и, возможно, оценивая как факторы, значительно повлиявшие на изменение «преступного почерка», времени, места совершения преступлений и пр. *Например, в деле Чикатило А. Р. были длительные интервалы в 9 мес. в 1981–1982 гг., 6 мес. в 1982–1983 гг., которые, к сожалению, на тот момент не были проанализированы*¹⁸. Возможен анализ указанных фактов на взаимосвязь паузы преступной деятельности и, например, судимости с соответствующим поиском по базам судимых, включая дактилоскопический, геномный учет, учет фото- и видеоданных и др.

«Временной след» дает информацию о географии, темпе, последовательности, длительности, моменте времени, когда было совершено единичное преступление, сколько времени было затрачено на организацию преступления, подготовку средств и орудий, сокрытие преступных следов, а также их связи и отношения в рамках эпизода и цепочки преступлений, иногда приводя на первый взгляд разрозненные события в целостную систему. Правоохранительным органам рекомендуется использовать средства визуализации для наглядной хронологии преступной деятельности серийного убийцы. В силу большого количества информации по делу, следствие не всегда имеет возможность быстро увидеть совпадение и взаимосвязь полученных данных. Метод визуализации предназначен для сложных информационных комбинаций и позволяет сосредоточить внимание на существенных моментах, лучше объяснить хронологические связи и последовательное построение информационных потоков (причина – действие – следствие), а также способствует процессу криминалистического мышления. Предлагается беспрецедентная попытка синтезировать криминалистику, хронологию событий, активно используемую в гуманитарных науках, и принципы графической коммуникации. Для объяснения корреляции и взаимосвязи между влияющими значениями могут быть использованы табличные и графические методы представления данных, например схемы, диаграммы, программное обеспечение для создания хронологических срезов, аналитической и графической части следственной работы¹⁹. Стоит иметь в виду, что визуальное единообразие всегда сигнализирует о некоем совпадении признаков, единстве преступной деятельности и может способствовать быстрому и эффективному расследованию преступлений.

¹⁸ Чикатило Андрей Романович, уголовное дело № 2-70/1992, Ростовский областной суд.

¹⁹ Например, приложение для визуализации хронологии Aeon Timeline, дающее наглядную хронологическую шкалу и раскадровку дел, временную шкалу для построения архитектуры дела, связи событий с обнаруженными следами, показаниями свидетелей и другими доказательствами.

Библиографический список

Крюкова Е. С. Закономерная повторяемость процесса возникновения телесных повреждений (на примере серийных убийств) // Российский следователь. 2020. № 1. С. 9–12.

Крюкова Е. С. Криминалистический анализ места совершения преступления – ключ к установлению личности преступника // Судебная реформа в России : прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения) : сб. докладов конф. М. : МПЮА, 2015. С. 351–355.

Нецветова Н. В., Усанов И. В. Признаки серийности, особенности их выявления и меры реагирования в ходе расследования преступлений против личности (убийств и изнасилований) : учеб.-метод. пособие. М. : Юрлитинформ, 2009. 104 с.

Образцов В. А. Серийные убийства как объект психологии и криминалистики : учеб. и практ. пособие. М. : Омега-Л, ИМПЭ имени А. С. Грибоедова, 2003. 208 с.

Edelstein A. Cooling-Off Periods among Serial Killers // Journal of Psychology & Behavior Research. 2020. Vol. 2, № 1.

Elliot M., Browne K. & Kilcoyne J. Child sexual abuse prevention: What offenders tell us // Child Abuse & Neglect. 1995. № 19. P. 579–594.

Greswell D. M., Hollin C. R. Multiple murder: A review // The British Journal of Criminology. 1994. № 34(1). P. 1–14.

Holmes R. M., DeBurger J. D. Serial murder. London: Sage, 1988.

Simkin D., Roychowdhury V. P. Statistical study of time intervals between murders for serial killers // Physics and Society, 2018.

Sykes G., Matza D. Techniques of neutralization: A theory of delinquency // American Journal of Sociology. 1957. № 22. P. 664–670.

Van Der Hart O., Nijenhuis E.R.S., Steele K. Dissociation: An insufficiently recognized major feature of complex PTSD // Journal of Traumatic Stress. 2005. № 18 (5). P. 413–423.

References

Kryukova E. S. Regular recurrence of the process of occurrence of bodily injury (by the example of serial murders) // Russian Investigator. 2020. № 1. P. 9–12.

Kryukova E. S. Forensic analysis of a crime scene – the key to identifying a criminal // Judicial reform in Russia: past, present, future (Kutafin readings): Sat. report conf. M. : MGYuA, 2015. P. 351–355.

Netsvetova N. V., Usanov I. V. Signs of seriality, peculiarities of their identification and response measures during the investigation of crimes against the person (murders and rapes): a teaching aid. M. : Ed. JurLitinform. 2009. 104 p.

Obraztsov V. A. Serial murders as an object of psychology and forensic science. Educational and practical guide. M. : Omega-L, IMPE them. A. S. Gribov, 2003. 208 p.

Edelstein A. Cooling-Off Periods among Serial Killers // Journal of Psychology & Behavior Research. 2020. Vol. 2, № 1.

Elliot M., Browne K. & Kilcoyne J. Child sexual abuse prevention: What offenders tell us // Child Abuse & Neglect. 1995. № 19. P. 579–594.

Greswell D. M., Hollin C. R. Multiple murder: A review // *The British Journal of Criminology*. 1994. № 34(1). P. 1–14.

Holmes R. M., DeBurger J. D. Serial murder. London : Sage, 1988.

Simkin D., Roychowdhury V. P. Statistical study of time intervals between murders for serial killers // *Physics and Society*, 2018.

Sykes G., Matza D. Techniques of neutralization: A theory of delinquency // *American Journal of Sociology*. 1957. № 22. P. 664–670.

Van Der Hart O., Nijenhuis E.R.S., Steele K. Dissociation: An insufficiently recognized major feature of complex PTSD // *Journal of Traumatic Stress*. 2005. № 18 (5). P. 413–423.

Для цитирования:

Крюкова Е. С. Устойчивость и повторяемость преступной деятельности в пространстве и времени как закономерность серийных убийств // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2021. № 3 (46). С. 264–272. DOI:<https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3556>

Recommended citation:

Kryukova E. S. Sustainability and repeatability of criminal activities in area and time as a feature of serial killing // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 3 (46). P. 264–272. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3556>

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Крюкова Е. С., ассистент кафедры криминалистики юридического факультета

E-mail: zkrukova@mail.ru

Lomonosov Moscow State University (MSU)

Kryukova E. S., Assistant of the Criminalistics of the Law Faculty Department

E-mail: zkrukova@mail.ru

УДК 340.134

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3557>

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВОЗМЕЗДНОГО ПРИЖИЗНЕННОГО ДОНОРСТВА ОРГАНОВ
ДЛЯ ТРАНСПЛАНТАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

А. В. Басова

*Саратовский государственный медицинский университет
имени В. И Разумовского*

Поступила в редакцию 17 мая 2021 г.

Аннотация: *проводится анализ развития международного правового регулирования возмездного донорства органов для трансплантации с целью выявления возможности его применения и широкого развития. Автор приходит к выводу о недопустимости развития правовой практики возмездного донорства в странах, так как это приводит к нарушению распределения органов для трансплантации, их незаконному обороту, дискриминации социально незащищенных групп населения.*

Ключевые слова: *возмездное донорство, органы, трансплантация, международное регулирование, дискриминация, права человека.*

Abstract: *the article analyzes the development of international legal regulation of paid organ donation for transplantation in order to identify the possibility of its application and wide development. The author comes to the conclusion that it is unacceptable to develop legal practices of paid donation in countries, as this leads to a violation of the distribution of organs for transplantation, their illegal trafficking, and discrimination against socially vulnerable groups.*

Key words: *paid donation, organs, transplantation, international regulation, discrimination, human rights.*

Международное правовое регулирование является международным стандартом и правовым ориентиром для национального законодательства стран по соблюдению прав и свобод человека, в том числе в области донорства органов и трансплантации. Международные правовые акты призваны гармонизировать национальные законодательства, а следовательно, и правоприменительную практику в той сфере правоотношений, которую они регулируют. В настоящее время в различных странах мира наблюдается рост числа трансплантаций почки от живого донора, не связанного с реципиентом генетическим или иным родством. В 2017 г. в США было проведено 1124 неродственных пересадок почек от живого донора реципиенту; в Мексике – 358; в Сирии – 129; в Нидерландах – 113; в Израиле – 109; в Саудовской Аравии – 105; в Великобритании – 92; в Бразилии – 80; в Австралии – 49; в Кувейте – 26¹. Представленная ста-

¹ См.: *Михель Д. В., Резник О. Н.* Перспективы развития прижизненного неродственного донорства в России : междисциплинарный анализ // Апории совре-

тистика неродственного прижизненного донорства почек указывает на актуальность исследования международного правового регулирования возмездного донорства органов.

Первые международные правовые акты в области трансплантологии запрещают возможность применения возмездного донорства. Декларация о трансплантации человеческих органов от 1987 г.² говорит о том, что купля-продажа человеческих органов строго осуждается мировым сообществом и не содержит положений о возможности применения прижизненного донорства органов для трансплантации. Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации органов от 1991 г., принятые резолюцией WHA44.25, устанавливали возможность безвозмездного пожертвования органов живыми донорами реципиентам, находящимся в генетическом родстве друг с другом³, что следует оценить положительно, поскольку генетическое родство обеспечивает баланс этических и правовых интересов живого донора и реципиента, исключает корыстную заинтересованность сторон и незаконный оборот органов.

Конвенция о правах человека и биомедицине от 1997 г.⁴ устанавливает, что тело человека и его части не должны быть источником получения финансовой выгоды, но не уточняет для кого – донора, реципиента или для третьих лиц.

Этот пробел был восполнен Стамбульской декларацией о трансплантационном туризме и торговле органами (Стамбульская декларация). Изъятие органа у живого донора, с предоставлением ему дополнительных узаконенных мер социальной и финансовой поддержки не является торговлей органами, поскольку под ней данный международный правовой акт подразумевает наём, вербовку, транспортировку, перемещение живых и умерших людей или их органов, а также укрывательство, подделку документов, с применением угроз, силы, служебного положения или других форм принуждения, похищения, мошенничества и обмана; передачу, получение третьей стороной оплаты или других выгод для приобретения контроля над потенциальным донором – в целях получения от него органов для трансплантации⁵.

менной трансплантологии / под ред. О. Н. Резника. М., 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3488672> (дата обращения: 10.05.2021).

² Декларация о трансплантации человеческих органов. Мадрид (Испания). 1987 г. URL: [https://uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=9289&id_book=9289&id_parent=9289&id_vid_res=\(11https://uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=9289&id_book=9289&id_parent=9289&id_vid_res=11](https://uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=9289&id_book=9289&id_parent=9289&id_vid_res=(11https://uapravo.com/hro/text.php?lan=ukr&id=9289&id_book=9289&id_parent=9289&id_vid_res=11) (дата обращения: 10.05.2021).

³ Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации органов от 1991 г. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/202917/WHA44_11_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 10.05.2021).

⁴ Конвенция о правах человека и биомедицине от 1997 г. URL: <https://base.garant.ru/2562155/> (дата обращения: 10.05.2021).

⁵ Стамбульская декларация о трансплантационном туризме и торговле органами от 2008 г. URL: http://transpl.ru/files/npa/stambul_skaya_deklaraciya.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

Стамбульская декларация признает за государствами право самостоятельного решения целесообразности прижизненного неродственного донорства для трансплантации и рекомендует учитывать в национальных законодательствах не только медицинский критерий отбора доноров и их добровольного согласия, но и психосоциальный, направленный на исключение психоэмоциональных нарушений донора, что не исключает его социально-экономическую заинтересованность.

Выплаты за акт состоявшегося донорства рекомендуется рассматривать не как оплату за орган, а как компенсацию за лечение реципиента, возложенную на органы, ответственные за его лечение (правительственные органы здравоохранения, страховые компании). К выплатам донору органов могут относиться: компенсация за понесенные убытки и его утраченный доход, стоимость организационных затрат (на транспорт, размещение, продовольственное обеспечение, международные телефонные переговоры), медицинские затраты, связанные с лечением донора после выписки. Странам, где нет универсального медицинского страхования рекомендуется обеспечить страхование жизни, здоровья, инвалидизации донора, а странам, где система медицинского страхования развита, – доступ к медицинской помощи доноров. Прижизненное донорство органов не должно быть препятствием в трудоустройстве, страховании жизни и здоровья человека.

Следовательно, Стамбульская декларация узаконила возмездное изъятие органов у донора, если оно предусмотрено национальным законодательством, и компенсация ущерба производится государством. Вышеперечисленные меры социальной поддержки живого донора за лечение реципиента скорее необходимы для малоимущих граждан, поскольку материально обеспеченный человек вряд ли будет жертвовать своим органом, нанося умышленно вред своему здоровью, и ожидать компенсацию от государства, в которой он социально и материально не заинтересован. Участники Стамбульского саммита, проведенного в Стамбуле Трансплантационном обществом (TTS) и Международным обществом нефрологии (ISN) в 2008 г., при принятии Стамбульской декларации, безусловно, понимали проблему неравного положения малоимущего населения планеты в системе возмездного донорства, но подписали ее, пренебрегли их интересами сохранения здоровья, возможно, с целью развития своей профессиональной деятельности.

В 2010 г. Всемирная организация здравоохранения принимает новые Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов⁶, в пятом принципе которых установлено, что запрет на продажу или покупку клеток, тканей или органов не исключает возмещения разумных и поддающихся контролю расходов, понесенных донором, включая потерю дохода или оплату издержек, связанных с уходом,

⁶ Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов от 2010 г. URL: https://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

обработкой, сохранением и передачей человеческих клеток, тканей или органов для трансплантации.

Создание финансовых стимулов международными правовыми актами способствует, на наш взгляд, дискриминации социально уязвимого, бедного населения планеты, даже если они производятся государством. Исторические и современные факты свидетельствуют об этом. Например, в Средневековье бедняки (ремесленники и крестьяне) за гроши продавали свои здоровые зубы дантистам, которые использовались в ортодонтических конструкциях для богатых знатных особ⁷. В Индии прижизненное неродственное донорство почек для трансплантации осуществляет бедное население, для которого денежная компенсация на некоторое время облегчает их материальное положение⁸. В современном демократическом обществе недопустимо использовать одних людей в качестве объектов удовлетворения потребностей других, в том числе при восстановлении состояния здоровья.

Статья 4 Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами⁹, незаконными изъятиями органов и тканей у живого донора признает забор органов с нарушением норм внутреннего законодательства. Пункт 2 ст. 4 данной Конвенции имеет отсылочную норму на параграф 2 этой статьи, где указывается на возможность закреплять в национальном законодательстве исключительные случаи изъятия органов у живого донора без его согласия.

Президент РФ В. В. Путин в своем распоряжении Министерству иностранных дел указал о необходимости выражения мнения от имени Российской Федерации при подписании Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами, что наша страна решительно осуждает (невзирая на возражения многих государств) положения Конвенции о возможности стран сделать в своем законодательстве оговорки, допускающие изъятие человеческих органов без согласия живого донора. Данное положение является отступлением от высоких стандартов Совета Европы в области прав человека, существенно подрывающее устанавливаемый Конвенцией режим борьбы с бесчеловечными преступлениями¹⁰.

Трудно не согласиться с данным авторитетным мнением. Изъятие органов при жизни человека без его согласия является не только преступлением, но и наивысшим проявлением насильственных действий государства над своими гражданами, даже если они будут материально

⁷ См.: Биопротезирование. История и современность / А. М. Морозов [и др.] // Современные проблемы науки и образования. 2019. № 4. С. 139.

⁸ См.: *Sachdeva S. Organ donation in India: Scarcity in abundance* // *Indian J Public Health*. 2017. Vol. 61, № 4. P. 299–301.

⁹ Конвенция Совета Европы против торговли человеческими органами ETS № 216 (Сантьяго-де-Компостела, 25.03.2015). URL: <https://base.garant.ru/71221344/1b93c134b90c6071b4dc3f495464b753/> (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁰ О подписании Конвенции Совета Европы против торговли человеческими органами : распоряжение Президента РФ от 24 июня 2015 г. № 195-рп // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2015. № 26. Ст. 3887.

компенсированы государством. Данный вид донорства не признан официально ни в одном государстве.

В настоящее время Иран является единственной страной, имеющей легальную систему оплаты донорства органов, которая была введена еще в 1988 г. и показала свою эффективность, так как за год программы была ликвидирована очередь на трансплантацию почки. Пациент, нуждающийся в трансплантации и не имеющий подходящего родственника, желающего пожертвовать орган, а также при отсутствии подходящего органа от посмертного донора для трансплантации может обратиться в некоммерческую ассоциацию пациентов с диализом и трансплантацией (Datpa), в которой ведется реестр потенциальных доноров. Возможность участия человека в прижизненном донорстве определяют врачи на основе исследования его здоровья. В случае участия граждан в программе прижизненного донорства Правительство Ирана выплачивает донорам компенсацию в размере 1200 долларов и медицинскую страховку на один год. Даритель получает также вознаграждение от реципиента или от благотворительных организаций. Однако исследователи данной модели возмездного донорства отмечают некоторые ее недостатки: ненадлежащее последующее лечение доноров, бедность и неграмотность доноров почек, в то время как большинство реципиентов образованы и богаты¹¹.

В Новой Зеландии в 2016 г. был принят закон «Compensation for Live Organ Donors», который ввел государственные меры поддержки живых доноров, пожертвовавших почку или часть печени для трансплантации. Донорам компенсируется потеря заработка во время восстановления здоровья после донорской операции в течение 12 недель или предоставляется право на сокращение рабочего времени на этот период¹². Другие меры поощрения доноров запрещены, закон позволяет участвовать в прижизненном донорстве только в альтруистической форме. Статья 56 Закона «Human Tissue Act» от 2008 г. устанавливает штраф 50 000 долларов за продажу органов и тканей человека или лишение свободы на срок до 1 года¹³.

В США прижизненное донорство также осуществляется только при добровольном пожертвовании доноров. Раздел 42 Кодекса США, регулирующего правовые вопросы здравоохранения и социального обеспечения, содержит § 274e «Запрет покупки органов», при нарушении которого на виновное лицо налагается штраф в размере не более 50 000 долларов США или лишение свободы на срок не более чем 5 лет либо оба наказа-

¹¹ См.: Ghods A. J., Savaj Sh. Iranian Model of Paid and Regulated Living-Unrelated Kidney Donation // American Society of Nephrology. 2006. Vol. 1, № 6. P. 1136–1145. URL: <https://doi.org/10.2215/CJN.00700206>

¹² См.: Compensation for Live Organ Donors Act 2016 № 96. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2016/0096/25.0/DLM4297829.html> (дата обращения: 10.05.2021).

¹³ См.: Human Tissue Act 2008 (reprint as at 1 December 2020). URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0028/latest/whole.html> (дата обращения: 10.05.2021).

ния¹⁴. В 2016 г. в стране был принят закон, направленный на защиту от дискриминации живых доноров органов, согласно которому страховым компаниям запрещено отказывать в страховых выплатах лицам, принявшим участие в программах прижизненного донорства, а также ограничивать каким-либо образом их права. Неправомерным будет являться отказ в страховых выплатах при установлении живым донорам инвалидности, как и отказ в долгосрочном страховании здоровья, долгосрочного медицинского ухода в случае болезни¹⁵. Во многих штатах введены дополнительные социальные меры поддержки доноров: дополнительный оплачиваемый отпуск, налоговый кредит, социальный налоговый вычет. Наиболее высокой мерой социальной поддержки является налоговый кредит штата Юта, который покрывает до 10 000 долларов неосвоенных расходов (поездки, проживание, потерянная заработная плата и медицинские расходы), связанных с донорством органов или тканей¹⁶.

Данная политика, проводимая в США, обеспечила значительное сокращение листа ожидания органов, но их дефицит всё же наблюдается, несмотря на то что в соответствии с законодательством живыми донорами органов могут быть не только члены семьи или друзья, но и иностранные граждане, как проживающие в США, так и проживающие в других странах. Исследование реестра Центра распределения международных доноров за период с 1 января 2000 г. по 31 декабря 2016 г. показало, что только 2 % приходится на долю международных доноров почек, большинство которых составляют испанцы (40 %) и жители Азии (21 %)¹⁷.

Следовательно, необходимо наиболее эффективно развивать национальное донорство органов. Развитие международного донорства весьма затруднительно, так как в странах действуют разные законы, регулирующие донорство органов, а также в связи с тем, что высокие затраты донора (проезд до места донорства, его проживание и иные расходы) часто некому компенсировать.

Некоторые страны пытаются решить проблему дефицита органов социальными мерами стимулирования посмертного донорства. В Испании действуют государственные программы, предлагающие помощь в организации похорон родственникам посмертных доноров¹⁸. В Сингапуре

¹⁴ См.: 42 U.S. Code Title 42 – The public health and welfare. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/274e> (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁵ См.: Living Donor Protection Act of 2016. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4616/text> (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁶ См.: Donor Leave Laws and Tax Deductions/Credits for Living Donors. URL: https://web.archive.org/web/20161011122058/https://www.kidney.org/sites/default/files/LDTaxDed_Leave.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁷ См.: *Ammary F. Al., Thomas A. G., Massie A. B. and other.* The landscape of international living kidney donation in the United States // *Am J Transplant.* 2019. Vol. 19, № 7. P. 2009–2019.

¹⁸ См.: *Levy M.* State incentives to promote organ donation: honoring the principles of reciprocity and solidarity inherent in the gift relationship // *J Law Biosci.* 2018. Vol. 5, № 2. P. 398–435.

предоставляются социальные льготы членам семей умерших доноров органов в виде 50%-ной скидки на лечение в государственных клиниках на пятилетний срок, с момента изъятия органов у умершего родственника¹⁹. В Израиле с 2008 г. законом предусмотрены льготы для потенциальных доноров, выразивших согласие на изъятие органов после смерти, – приоритет в списке трансплантатов, если им потребуется донорство органов, в том числе для членов их семьи. Следует заметить, в стране узаконено и прижизненное неродственное донорство с возмещением медицинских расходов и потерянной работы в размере до 18 000 шекелей (5500 долларов США), однако они возмещаются только в случаях их необходимости, а не по факту изъятия органа²⁰.

Данные меры действительно могут мотивировать человека при жизни выразить согласие на донорство органов после смерти. Положительной стороной является заблаговременное прижизненное оформление согласия потенциальных доноров. В России родственники часто запрещают изъятие органов для трансплантации у умерших пациентов из-за моральных и религиозных взглядов, несмотря на то что законом установлена презумпция согласия на донорство²¹. Рассмотренные меры социальной поддержки посмертного донорства рассчитаны, прежде всего, на малоимущее население, но они не приводят к социальному неравенству людей в обществе, поскольку не посягают на здоровье малоимущих при их жизни. В связи с этим считаем необходимым развивать социальные меры поддержки потенциальных доноров, выразивших согласие на изъятие органов после их смерти.

Российское законодательство не предусматривает мер социальной поддержки как прижизненного, так и посмертного донорства органов и запрещает неродственное прижизненное донорство. Исследование финансовой мотивации российских граждан в прижизненном донорстве органов показывает заинтересованность 30 % населения, участвующих в данном опросе²², поэтому меры социальной поддержки потенциальных доноров могли бы снизить острый дефицит органов в стране.

Таким образом, международное правовое регулирование прижизненного возмездного донорства органов является эффективным стимулом развития национальных законодательств по данному вопросу. Одни

¹⁹ См.: *Нафикова Г., Смирнова О.* Правовые проблемы донорства // Вестник научных достижений. 2018. № 1. С. 30–32.

²⁰ См.: *Berzon C.* Israel's 2008 Organ Transplant Law: continued ethical challenges to the priority points model // *Isr J Health Policy Res.* 2018. Vol. 7, № 11.

²¹ См.: *Басова А. В.* Конституционные права человека на трансплантацию и донорство органов : проблемы реализации // Система конституционного права современной России : ценности, принципы, институты и нормы : материалы XI Междунар. конституционного форума, посвященного 110-летию Саратовского гос. ун-та имени Н. Г. Чернышевского. Саратов, 2020. С. 25–28.

²² См.: *Романов С. В.* Применение факторов финансовой мотивации для доноров органов : зарубежный опыт и отношение россиян // Саратовский науч.-мед. журнал. 2018. Т. 14, № 3. С. 448–450.

страны в национальные законодательства стали включать положения о социальной заинтересованности живых доноров органов, другие, отличающиеся консервативным подходом в регулировании вопросов донорства, включают меры социальной поддержки потенциальных доноров и членов их семей за будущий акт посмертного донорства.

Однако все страны, за исключением Ирана, так и не признали прижизненного возмездного донорства органов (узаконенную финансовую компенсацию) в связи с высокими рисками дискриминации социально уязвимых групп населения, нарушения равного и справедливого распределения органов среди нуждающихся в трансплантации. Жизнь людей нельзя спасать за счет здоровья и инвалидизации других. Право на прижизненное донорство не должно рассматриваться через материальные и социальные интересы человека, даже если они компенсируются государством. Методы спасения человеческих жизней должны быть определены в четко выстроенной системе выявления потенциальных посмертных доноров; в проведении социально-ориентированной политики биоэтического воспитания населения по вопросам посмертного донорства.

Библиографический список

Басова А. В. Конституционные права человека на трансплантацию и донорство органов : проблемы реализации // Система конституционного права современной России : ценности, принципы, институты и нормы : материалы XI Междунар. конституционного форума, посвященного 110-летию Саратовского гос. ун-та имени Н. Г. Чернышевского. Саратов, 2020. С. 25–28.

Биопротезирование. История и современность / А. М. Морозов [и др.] // Современные проблемы науки и образования. 2019. № 4. С. 139.

Михель Д. В., Резник О. Н. Перспективы развития прижизненного неродственного донорства в России : междисциплинарный анализ // Апории современной трансплантологии / под ред. О. Н. Резника. М., 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3488672>

Нафикова Г., Смирнова О. Правовые проблемы донорства // Вестник научных достижений. 2018. № 1. С. 30–32.

Романов С. В. Применение факторов финансовой мотивации для доноров органов : зарубежный опыт и отношение россиян // Саратовский науч.-мед. журнал. 2018. Т. 14, № 3. С. 448–450.

Ammary F. Al., Thomas A. G., Massie A. B. and other. The landscape of international living kidney donation in the United States // Am J Transplant. 2019. Vol. 19, № 7. P. 2009–2019.

Berzon C. Israel's 2008 Organ Transplant Law: continued ethical challenges to the priority points model // Isr J Health Policy Res. 2018. Vol. 7, № 11.

Ghods A. J., Savaj Sh. Iranian Model of Paid and Regulated Living-Unrelated Kidney Donation // American Society of Nephrology. 2006. Vol. 1, № 6. P. 1136–1145.

Levy M. State incentives to promote organ donation: honoring the principles of reciprocity and solidarity inherent in the gift relationship // *J Law Biosci.* 2018. Vol. 5, № 2. P. 398–435.

Sachdeva S. Organ donation in India: Scarcity in abundance // *Indian J Public Health.* 2017. Vol. 61, № 4. P. 299–301.

References

Basova A. V. Constitutional human rights for organ transplantation and donation: problems of implementation // The system of constitutional law of modern Russia: values, principles, institutions and Norms. Materials of the XI International Constitutional Forum dedicated to the 110th anniversary of the Saratov State University named after N. G. Chernyshevsky. Saratov, 2020. P. 25–28 (In Russ).

Bioprosthesis. History and modernity / A. M. Morozov [et al.] // Modern problems of science and education. 2019. № 4. P. 139.

Mikhel V. D., Reznik O. N. Prospects for the Development of Living Unrelated Donation in Russia: An Interdisciplinary Analysis // *Aporia of Modern Transplantation* / ed. Oleg Reznik). M., 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3488672> (In Russ).

Nafkova G., Smirnova O. Legal problems of donation // *Bulletin of scientific Achievements*, 2018. № 1. P. 30–32 (In Russ).

Romanov S. V. The use of factors of financial motivation for organ donors: foreign experience and the attitude of Russians // *Saratov Scientific and Medical Journal*, 2018. Vol. 14, № 3. P. 448–450 (In Russ).

Ammary F. Al., Thomas A. G., Massie A. B. and other. The landscape of international living kidney donation in the United States // *Am J Transplant.* 2019. Vol. 19, № 7. P. 2009–2019.

Berzon C. Israel's 2008 Organ Transplant Law: continued ethical challenges to the priority points model // *Isr J Health Policy Res.* 2018. Vol. 7, № 11.

Ghods A. J., Savaj Sh. Iranian Model of Paid and Regulated Living-Unrelated Kidney Donation // *American Society of Nephrology.* 2006. Vol. 1, № 6. P. 1136–1145.

Levy M. State incentives to promote organ donation: honoring the principles of reciprocity and solidarity inherent in the gift relationship // *J Law Biosci.* 2018. Vol. 5, № 2. P. 398–435.

Sachdeva S. Organ donation in India: Scarcity in abundance // *Indian J Public Health.* 2017. Vol. 61, № 4. P. 299–301.

Для цитирования:

Басова А. В. Международное правовое регулирование возмездного прижизненного донорства органов для трансплантации : проблемы применения // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 273–282. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3557>

Recommended citation:

Basova A. V. International legal regulation of paid lifetime organ donation for transplantation : problems of application // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law.* 2021. № 3 (46). P. 273–282. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3557>

Саратовский государственный медицинский университет имени В. И. Разумовского

Басова А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры общественного здоровья и здравоохранения

E-mail: allsar@rambler.ru

Saratov State Medical University named after V. I. Razumovsky

Basova A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Public Health and Health Care Department

E-mail: allsar@rambler.ru

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- дата направления материала в редакцию журнала;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- библиографический список на русском и английском языках, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание опси

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕЦЕНЗИРОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ, ПОСТУПАЮЩИХ В РЕДАКЦИЮ

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение 5 лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

**Requirements to the materials directed to
an editorial board of the journal for publication**

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

**2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED
TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION**

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid

mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. REVIEWING OF THE MATERIALS COMING TO EDITION

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

**ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

СЕРИЯ: ПРАВО. 2021. № 3 (46)

Дата выхода в свет 25.09.2021

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.

Уч.-изд. л. 22,7. Усл. п. л. 23,3. Тираж 150 экз. Заказ 453

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3