НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Вестник Воронежского государственного университета

СЕРИЯ: ПРАВО
Издается с 2006 г.
Выходит 4 раза в год

4(51) — 2022

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 научных специальностей – 5.1 Право; научные специальности: 5.1.1 Теоретико-исторические правовые науки; 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки; 5.1.3 Частноправовые (цивилистические) науки; 5.1.4 Уголовно-правовые науки; 5.1.5 Международно-правовые науки)

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

Журнал распространяется по подписке. Электронный каталог «Почта РОССИИ». Подписной индекс — ПН129

ВЕСТНИК ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
СЕРИЯ: **ПРАВО**

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.; *С. А. Куролап*, д-р геогр. 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.; *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 секретарь – *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-Головко*, доктор права (Университет Монпелье, Франция), доц. (Европейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирюков,* д-р юрид. наук, проф.; *Т. М. Бялкина,* д-р юрид. наук, проф.; *А. Н. Вылегжанин*, д-р юрид. наук, проф. (Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации); *Й. Деппе*, 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. (Конституционный 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. (Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)); *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. Подопригора,* д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы, Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва),* д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сорокина,* 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 законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о регистрации 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

© Воронежский государственный университет, 2022
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2022

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: **LAW**

F o u n d e r:

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, associate 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.; *S. A. Kurolap*, dr of geographical 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.; *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 secretary – *O. N. Shemeneva*, dr of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee: *A. I. Abdullin*, 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. (European Humanities University, Vilnus, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byalkina*, dr of legal sciences, prof.; *A. N. Vylegzhanin*, dr of legal sciences, prof. (Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation); *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. (University 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 sciences, associate prof. (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSUA)); *A. V. Malko,* dr of legal sciences, prof. (Volga Region Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)); *S. P. Matveev*, dr of legal sciences, associate 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 sciences, 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 sciences, 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 sciences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland)

Registrated by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protection. 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

© Voronezh State University, 2022
© Desing, original-model. Publishing house of the Voronezh State University, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

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

Краснов М. А. Не-ответственность монарха и ответственность президента 10
Новопавловская Е. Е. Реализация конституционного права на жизнь в современных реалиях 45
Винокуров В. А. О лишении государственных и правительственных наград в Российской Федерации и отмене решений о награждении 54
Галстян Н. А. Конституционный судебный контроль в механизме правовой защиты политической конкуренции в России 69
Пронякина С. Ю. Становление и развитие института двойного гражданства в России..... 82
Литовко К. С. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях эпидемии..... 96

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Куликов М. А. Манипулирование юридическими целями и средствами в процессе толкования права: понятие, содержание, технологии..... 109
Шичанин М. А. Становление федерализма в России (1917–1922 гг.): историко-правовое исследование..... 126

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

Стельмах В. Ю. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью..... 138
Кравцова Л. Е. Независимость судей в судебном администрировании 149

ГРАЖАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Ткачева Н. Н. Формализм в реализации отдельных процессуальных прав сторон в исковом производстве в современных условиях – реальная угроза судебной защиты прав и интересов..... 167
Крымский Д. И. Человекоцентризм в гражданском процессуальном праве: возвращение к истокам в условиях вызовов современности..... 176
Галузина К. А. Соблюдение принципов равенства и равноправия при приостановлении исполнительного производства в связи с мораторием на банкротство 190

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Зайков Д. Е. Увольнение работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников в связи с сокращением численности или штата организации: проблемы правового регулирования и судебной практики 199
Кудрин А. С. О правовом регулировании трудовых отношений в период восстановления народного хозяйства СССР (с 1945 по 1956 г.) 207

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО И ЦИФРОВИЗАЦИЯ

Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф. Анализ результатов внедрения практик цифровизации вуза 220

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПАМЯТИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА ИВАНА АЛЕКСАНДРОВИЧА ГАЛАГАНА

Гриценко В. В. Научные идеи Ивана Александровича Галагана об административной ответственности в контексте современных российских реформ 230
Коротких А. Г. Ценности административно-правовой концепции Ивана Александровича Галагана для развития современного административно-деликтного законодательства 243

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Карасева М. В. НДС: экономические объекты и юридическая конструкция ... 253
Красюков А. В. Налогово-правовое регулирование имущественных отношений в системе имущественно-правового регулирования в России 261
Мардасова М. Е. Реализация налогоплательщиками права на возврат излишне уплаченных налоговых платежей 272

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Шурухнов Н. Г., Никитин А. М., Акчурин А. В. О системе субъектов расследования пенитенциарных преступлений 283
Камчатов К. В., Аристархов А. Л. Способы повышения эффективности уголовного судопроизводства по уголовным делам о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей 300
Стояновский М. В. Особенности структурирования объектов криминалистического познания 309
Тагиров Р. А. Формы сокрытия мошенничества в сфере кредитования как способы противодействия его расследованию 320
Савицкая И. Г. Особенности производства в отношении несовершеннолетних подозреваемых (обвиняемых) по законодательству Российской Федерации и Республики Маврикий 329
Луценко П. А. Некоторые проблемы реализации основополагающих принципов уголовного судопроизводства при применении особого порядка принятия судебного решения, предусмотренного главой 40.1 УПК РФ 334

Шевцова К. А. О некоторых проблемах квалификации вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений 345

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

Агибалов Ю. В. Становление и развитие института главы муниципального образования в России: теоретические и правовые основы 353
Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. 366

Информация
Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 392

SCIENTIFIC JOURNAL

PROCEEDINGS
OF VORONEZH
STATE UNIVERSITY

SERIES: LAW
FIRST PUBLISHED IN 2006
Published quarterly

Series: Law. 2022. № 4 (51). October – December

CONTENTS

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELFGOVERNMENT

Krasnov M. A. The Non-Responsibility of the Monarch and the Responsibility of the President 10
Novopavlovskaya E. E. Realization of the constitutional right to life in modern realities 45
Vinokurov V. A. On the question of deprivation state and government awards in the Russian Federation and cancellation of award decisions 54
Galstyan N. A. Constitutional judicial control in the mechanism of legal protection of the political competition in Russia 69
Pronyakina S. Yu. Formation and development of the institute of dual citizenship in Russia 82
Litovko K. S. The right to health protection and medical care in an epidemic 96

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Kulikov M. A. Manipulation by means of legal goals and instruments in the process of interpretation of law: concept, content, technologies..... 109
Shichanin M. A. The formation of federalism in Russia (1917–1922): historical and legal study 126

JUDICIARY AND PROSECUTOR'S OFFICE

Stelmakh V. Yu. Powers of the prosecutor in the supervision of operational-search activities 138
Kravtsova L. E. Independence of judges in judicial administration 149

CIVIL LAW AND PROCESS

Tkacheva N. N. Formalism in the implementation of certain procedural rights of the parties in the claim proceedings in modern conditions is a real threat to judicial protection of rights a nd interests 167

Krymskiy D. I. Human-centrism in civil procedural law: a return to foundations in the face of modern challenges 176
Galuzina K. A. Compliance with principles of equality and equal rightswhile suspension of enforcement proceedings in the case of moratorium on bankruptcy 190

LABOR LAW

Zaykov D. E. Dismissal of employees from among the teaching staff and researchers in connection with the reduction of the number or staff of the organization: problems of legal regulation and judicial practice 199
Kudrin A. S. About the legal regulation of labour relations during the restoration of the national economy of USSR (from 1945 to 1956) 207

INFORMATION LAW AND DIGITALIZATION

Kovaleva N. N., Eresko P. V., Izotova V. F. Analysis of the results of the introduction of digitalization practices of the university..... 220

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY. IN MEMORY OF DOCTOR OF LAW, PROFESSOR IVAN ALEKSANDROVICH GALAGAN

Gritsenko V. V. Ivan Alexandrovich Galagan's scientific ideas on administrative responsibility in the context of modern russian reforms 230
Korotkikh A. G. Values of the administrative and legal concept of Ivan Aleksandrovich Galagan for the development of modern administrative and tort legislation 243

FINANCIAL LAW. TAX LAW

Karaseva M. V. VAT: economic objects and legal construction 253
Krasyukov A. V. Tax legal regulation of property relations in the system legal regulation of prop-erty relations in Russia 261
Mardasova M. E. Realization by taxpayers of the right to a refund of overpaid tax payments 272

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Shurukhnov N. G., Nikitin A. M., Akchurin A. V. About the system of subjects of investigation of penitentiary crimes..... 283
Kamchatov K. V., Aristarhov A. L. Ways to increase the effectiveness of criminal proceedings in criminal cases of non-payment of funds for the maintenance of children or disabled parents 300
Stoyanovsky M. V. Structuring features objects of forensic knowledge 309
Tagirov R. A. Forms of concealing lending fraud as ways to counter its investigation..... 320
Savitskaya I. G. Features of proceedings against juvenile suspects (accused) according to the legislation of the Russian Federation and the republic of Mauritius..... 329

Lutsenko P. A. Some problems of the implementation of the fundamental principles of criminal proceedings when applying a special procedure for making a court decision, provided for in ch. 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation 334
Shevtsova K. A. About some problems of qualification of involvement of minors in committing crimes 345

LEGISLATION ON PUBLIC AUTHORITY AND ITS IMPACT ON THE MODERNIZATION OF REGULATORY LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE PUBLIC LEGAL SPHERE

Agibalov Yu. *V.* Formation and development of the institute of the head of municipal education in Russia: theoretical and legal foundations 353
Starilov Yu. *N.* Public service law in Russia: significant novellas in public service legislation 2020–2022 366

Information
Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 394

УДК 342/511/5
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/10–44

НЕ-ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МОНАРХА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА

М. А. Краснов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 3 октября 2022 г.

Аннотация: *проводится сравнительный анализ института ответственности применительно к монарху и президенту. Монарх не подлежит ни юридической, ни политической ответственности, поскольку монаршая власть имеет трансцендентный источник. Напротив, власть президента производна от народа-суверена, который является его главной инстанцией ответственности – как юридической, так и политической. Однако в реальности привлечь президента к ответственности весьма непросто. Автор показывает некоторые причины этого. Проблему президентской ответственности усугубляет сходство институтов президента и монарха. Как теория, так и конституционное законодательство нередко тяготеют к наделению президента некоторыми, по сути, монархическими свойствами.*

Ключевые слова: *монарх, президент, ответственность, не-ответственность, неприкосновенность, отрешение от должности, политическая ответственность.*

Abstract: *the article provides a comparative analysis of the institution of responsibility as applied to the monarch and the president. The monarch is subject neither to legal nor political responsibility, as the monarch's power has a transcendent source. On the contrary, the power of the president is derived from the people-sovereign, which is his main instance of responsibility, both legal and political. In reality, however, it is not easy to hold the president accountable. The author shows some reasons for this. The problem of presidential accountability is exacerbated by the similarities between the institutions of the president and the monarch. Both theory and constitutional law often gravitate toward endowing the president with some essentially monarchical qualities.*

Key words: *monarch, president, responsibility, non-responsibility, immunity, removal from office, political responsibility.*

Предварительные замечания

Общепризнанно, что имманентным свойством института монарха является *юридическая* ***не-ответственность***. Известная работа видного российского дореволюционного государствоведа А. С. Алексеева так и называлась «Безответственность монарха и ответственность правитель-

© Краснов М. А., 2022

ства»[1]. Настоящая статья имеет иную, чем у Алексеева, цель: сравнить проблему ответственности главы государства в монархии и республике. Раньше в российской государственно-правовой литературе обычно употребляли термин «безответственность». В настоящее время это слово приобрело отрицательный смысл, поэтому многие современные исследователи используют термин «неответственность»; мы предпочитаем писать «*не*-ответственность» (слова «безответственность» и «неответственность» оставлены лишь в цитатах).

Исследователи часто отличают *«позитивную» («проспективную») и «негативную» («ретроспективную»)* ответственность. Аргументы несогласия с такой позицией были изложены много лет назад[2], поэтому здесь лишь скажем, что, по нашему убеждению, конструкция «несет ответственность за…», «отвечает за…» – это не «позитивная ответственность», а только своего рода предупреждение, что в случае неисполнения (плохого, недобросовестного и т. п. исполнения) своей обязанности (обязанностей) данный субъект (лицо, группа лиц, орган, компания и т. д.) понесет ответственность, т. е. претерпит *отрицательные последствия своего поведения*. Соответственно, и *вид ответственности* в значительной мере определяется *характером неблагоприятных последствий* (санкций, мер ответственности), а не «объективной стороной» нарушения. Например, если министра отправляют в отставку за нарушение этических правил, это всё равно будет мерой не моральной, а конституционной (конституционно-правовой) ответственности.

Монарх

Свойство не-ответственности монарха естественным образом вытекает из того, что монаршая власть имеет *трансцендентный* источник (источник власти монарха представляет собой интересную проблему, что требует отдельного исследования). В шекспировском «Ричарде II» епископ Карлейльский восклицает:

Как может подданный судить монарха?
А подданные Ричарда – здесь все!
Ведь даже вора осудить нельзя,
Не выслушав, хоть кража очевидна.
Так можно ли судить вам государя,
Носителя, наместника Господня,
Венчанного, помазанного Богом,
И приговор заочно выносить?[3]

Однако из этого неверно делать вывод, будто монарх волен делать всё, что ему захочется. У него есть моральные и даже политические огра-

[1] См.: *Алексеев А. С.* Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907.

[2] См.: *Краснов М. А.* Ответственность в системе народного представительства. М., 1992.

[3] *Шекспир В.* Жизнь и смерть короля Ричарда II // Шекспир В. Собр. избр. произведений : в 18 т. Т. 9 / пер. с англ. М. Донского. СПб., 1993. С. 322.

ничения. Другое дело, что последствия их нарушения в разных государственных моделях были и остаются различными. Так, известный русский адепт самодержавия Л. А. Тихомиров писал, что в России монарх несет *нравственную ответственность перед Богом*[4] (курсив в цитатах наш. – *М. К.*), но в практическом смысле это не означало наступления каких-то неблагоприятных последствий. В западноевропейской же традиции несоответствие поведения монарха моральным ожиданиям могло повлечь отстранение его от власти. Так, в раннем Средневековье (IX в.) существовала доктрина, согласно которой «обладатель высшего «достоинства» должен следовать определенной модели поведения. Например, придерживаться правил и традиций, принятых в кругах «своих» региональных элит. Характерно, что слишком глубокое усвоение чужих обычаев, по мнению современников, грозило королю «бесчестьем» (*dehonestatio*), т. е. вероятно, потерей трона»[5]. Иными словами, не-ответственность монарха не абсолютная.

Э. Канторович напоминал о доктринах, согласно которым беззаконный монарх (грубо нарушающий собственные законы и моральные ограничения) даже перестает считаться подлинным монархом. В частности, излагая мысли английского юриста XIII в. Генри Брактона, он писал: «Ведь ограничение власти само по себе порождает и оправдывает ее возвеличивание: король признается «викарием Бога», только когда он действует «как Бог», а именно ***подчиняясь закону, который и его, и Бога***. Поскольку король является викарием Бога и его слугой на земле, он не имеет никакой власти, кроме той, какую он получает от закона. Еще красноречивее и лучше проясняет дело другое место. Брактон начинает с напоминания о том, что король не имеет равного себе в своем королевстве, не говоря уже о ком-либо, кто стоял бы выше его, а затем продолжает: сам король должен подчиняться не человеку, но Богу и Закону, потому что Закон создает короля... Ибо *нет короля там, где господствует свободная воля, а не Закон*. А то, что он должен подчиняться Закону, поскольку является викарием Господа, становится очевидным из его уподобления Иисусу Христу, вместо Которого он правит на земле»[6]. И далее Канторович резюмировал: «***Ведь если бы король не был законопослушен, он был бы вовсе не королем, а тираном***»[7].

В эпоху Просвещения появляются рационалистические объяснения монаршей не-ответственности. Например, Ш. Монтескье, перед глазами

[4] См.: *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. М., 1998. С. 238.

[5] *Сидоров А.* Обесчестить короля : honor и его место в каролингской политической культуре // Анатомия власти : государи и подданные в Европе в Средние века и Новое время / сост. и отв. ред. О. Воскобойников и О. Тогоева. М., 2021. С. 272.

[6] *Канторович Э. Х.* Два тела короля. Исследование по средневековой политической теологии. Изд. второе, испр. / пер. с англ. М. А. Бойцова и А. Ю. Серегиной. М., 2015. С. 244–245.

[7] Там же. С. 247–248. Такая «дифференциация» монархов была свойственна многим мыслителям прошлого (Аристотелю, Аквинату, Макиавелли, Монтескье и др.).

которого стоял пример действий английского парламента времен гражданской войны XVII в., писал, что «законодательное собрание не должно иметь власти судить лицо, а следовательно, и поведение лица, отправляющего исполнительную власть. Личность последнего должна быть священна, так как она необходима государству для того, *чтобы законодательное собрание не обратилось в тиранию*; свобода исчезла бы с того момента, как исполнительная власть подверглась бы обвинению или была бы привлечена к суду»[8].

Ф. Ф. Кокошкин объяснял не-ответственность логикой *исторического развития и пожизненностью правления*: «Исторически начало безответственности установилось задолго до конституционных учреждений, явившись результатом неограниченности власти монарха, с одной стороны, бессрочности его права – с другой»[9].

Но чаще не-ответственность связывалась с *суверенитетом* монарха. Так, В. В. Ивановский утверждал: «Свобода от подчинения общим законам – по правилу «princes legibus solutus est», и как следствие отсюда *безответственность монарха составляет прерогативу представителей монархической власти* не только в государствах абсолютных, но и в конституционных. Это объясняется тем положением, что монарх есть *источник всякой власти*: что власть всех учреждений как административных, так и судебных заимствуется от него, и что поэтому в государстве *нет таких учреждений, которые были бы компетентны судить государя*. Для него существует *лишь суд истории и его собственной совести*»[10]. Примерно так же рассуждал и Б. Н. Чичерин: «Король в конституционной монархии не подлежит ответственности за свои действия. Он *носитель верховной власти*, а потому не имеет над собой высшего суда и никому не обязан отчетом»[11].

В современных конституционных монархиях, признающих суверенитет народа, такие теоретические обоснования, казалось бы, утеряли смысл. О проблеме двух суверенитетов говорилось выше, в том числе о

[8] *Монтескье Ш. Л.* О духе законов / пер. А. Горнфельда ; вступ. ст. Д. Хаустова. М., 2019. С. 157.

[9] *Кокошкин Ф. Ф.* Лекции по общему государственному праву // Кокошкин Ф. Ф. Избранное / сост., автор вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский. М., 2010. С. 320.

[10] *Ивановский В. В.* Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 г. – № 11 1896 г. § 22. Преимущества или прерогативы субъекта верховной власти // Сайт «Всё о праве». URL: http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/print2841.html (дата обращения: 25.12.2008).

[11] *Чичерин Б. Н.* О народном представительстве. СПб., 2016. С. 172–173. Обратим внимание читателя, что институт контрасигнатуры здесь трактуется (и совершенно верно) как один из механизмов переноса ответственности на министров. В литературе высказывается мнение, будто этот институт означает отсутствие самостоятельности монарха (см.: *Осавелюк А. М.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 124).

том, что она «ушла» из теоретического дискурса. Но на практике уважение к монарху сохранилось. Еще первая Конституция *Франции* от 3 сентября 1791 г. провозгласила: «*Суверенитет принадлежит нации*: он един, неделим, неотчуждаем и неотъемлем» (п. 1). Но поскольку в тот период монархия продолжала существовать, Конституция сохраняла отношение к королю как к «особе *неприкосновенной и священной*» (п. 2).

Сегодня такое «сосуществование» народного суверенитета и не-ответственности монарха наблюдается во многих парламентских монархиях. Например, Конституция *Великого герцогства Люксембург* повторяет формулы первой французской Конституции, устанавливая, что «особа Великого Герцога священна и неприкосновенна» (ст. 4) и в то же время, что «суверенитет принадлежит нации» (ст. 32). Тот же подход мы видим в конституциях *Испании*: «Король неприкосновенен и не подлежит ответственности» (ст. 56) и: «Носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти» (ст. 1); *Бельгии*: «Особа Короля неприкосновенна; его министры ответственны» (ст. 88) и: «Все власти исходят от Нации» (ст. 33)[12]; *Швеции*: «Вся государственная власть исходит от народа» (§ 1 гл. 1 «Формы правления») и: «Король не может быть привлечен к ответственности за свои действия. Также не может быть привлечен за свои действия в качестве главы государства и регент» (§ 7 гл. 5 «Формы правления»); *Таиланда*: «Король возводится на престол в почитании и благоговении, и сей порядок не должен быть нарушен. Никто не может предъявлять Королю какие-либо обвинения или иски» (ст. 8) и: «Верховная власть принадлежит тайскому народу» (ст. 3). В конституциях некоторых других монархий (например, *Королевства Нидерландов, Норвежского Королевства, Японии*) встречается упоминание либо о не-ответственности монарха, либо о суверенитете народа. Но системный анализ приводит к выводу, что и там речь идет о сочетании обоих элементов.

Стоит обратить внимание и на весьма своеобразную конструкцию в Конституции *Княжества Лихтенштейн*. Здесь наряду с утверждением, что личность монарха (Князя) «священна и неприкосновенна» (ст. 7), содержится общая норма, согласно которой «государственная власть воплощена и закреплена *в Князе и в народе*, *исходит от них и осуществляется ими обоими* в соответствии с положениями настоящей Конституции» (ст. 2). Таким образом, здесь признаются два суверена (или «двойной суверен»?)[13], хотя само понятие «суверенитет» исключает такую возможность.

В XVII в. получила хождение доктрина, которая апеллировала к трансцедентальным категориям, но обосновывала как раз *ответствен-*

[12] При этом, однако: «Постановления и приговоры приводятся в исполнение *именем Короля*» (ст. 40).

[13] Эта проблема интересовала ученых XIX – начала XX в. В частности, ее подробно рассматривал Леон Дюги (см.: *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства / пер. с фр. А. С. Ященко, В. А. Краснокутского, Б. И. Сыромятникова ; предисл. к русскому переводу П. Новгородцева и автора. М., 1908. С. 543–549).

ность монарха. Так, писатель (автор «Потерянного рая») и политический деятель Джон Милтон (Мильтон) в основу своей позиции положил идею, будто от Бога исходит власть не только монарха, но и народа, что дает последнему *право контролировать и «привлекать к ответственности» короля*: «Если по воле Бога в наши дни правят монархи, то и *народ по воле Бога* отстаивает свою собственную свободу; поскольку все от Него и все в Нем»[14]. «Свободные *ассамблеи народа исходят от Бога*, что, естественно, дает им право удерживать правителей от превышения власти, а также *отвергать их*, если для этого есть основания»[15]. «Если короли и правители хулят Бога, притесняют либо убивают своих подданных, они больше уже *не могут считаться королями и законными правителями*, но должны быть подвергнуты *как простые люди* расследованию, обвинению, осуждению и наказанию *согласно Божественным законам*»[16]. Приведенные слова – отрывки из двух памфлетов Милтона, которые написаны им в период Английской революции (череды гражданских войн), а конкретнее, вскоре после того, как в 1649 г. королю Карлу I «республиканцы» отрубили голову. Милтон был на стороне парламента, так что естественно его желание «легитимировать» казнь монарха и тем оправдать свой политический лагерь, а в какой-то мере и себя. В данном случае можно говорить о конъюнктурной (в негативном смысле этого слова) концепции.

Во-первых, в тезисе о равенстве природы власти народа и монарха есть лукавство. Даже не потому, что «народ» – это юридическая фикция и неверно отождествлять «народ» с «парламентом». Дж. Милтон не мог не знать, что в Священном Писании нет ни одного свидетельства о божественности власти народа (тем более, его представителей). Напротив, и Ветхий, и Новый Завет пронизаны, если можно так сказать, идеей антимажоритаризма. Одна из заповедей (за пределами Декалога) гласит: «*Не следуй за большинством на зло*» (Исх. 23: 2). Разумеется, и Божий помазанник – монарх может совершать ошибки и даже преступления. Но это не опровергает идею о трансцендентном источнике его власти, который *является единственной «инстанцией ответственности» монарха*, которая оценивает и «налагает меры ответственности» способами и в формах, недоступных никакой земной инстанции.

Во-вторых, уравнивая природу власти «народа-парламента» и монарха, Дж. Милтон на самом деле обосновывает *право парламента* свергнуть короля и наказать его, но умалчивает об *ответственности самого парламента*[17] *и самого народа*.

[14] Цит. по: *Лафитский В. И.* Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире). М., 2017. С. 199.

[15] Там же.

[16] Там же. С. 198.

[17] Что может быть мерой ответственности парламента (палаты)? Роспуск? Но этот институт в конституционном государстве является не мерой ответственности (хотя многие так считают), а только способом преодоления конституционного кризиса, возникающего, например, из-за длительного отсутствия кворума для откры-

Наконец, в-третьих, об ответственности можно говорить *только в рамках существующей правовой системы*. При революции право прерывается; на сцену выходит сила (насилие). Так что казнь Карла I была ***не*** «мерой ответственности» короля перед народом, а физическим устранением лидера (и символа) противоборствующей стороны в гражданской войне (это нельзя признать убийством, так как к смертной казни король был приговорен в открытом судебном процессе, хотя и не вполне законным судом. А вот бессудный расстрел российского императора Николая II (вместе с семьей и слугами) был именно убийством).

Мысль о революции как форме ответственности выдвигалась некоторыми государствоведами. Например, Ф. Моро писал: «Времена монархий «божьей милостью», ответственных *только перед Богом*, миновали. *Современная мораль требует ответственности для каждой воли, и абсолютные монархи вынуждены считаться с угрозой возмездия и постоянно опасаться революций, которых может ожидать непопулярное правительство*»[18]. Действительно, с конца XVIII в. понятие «революция» вошло в европейский дискурс. Но это не означало, будто абсолютные монархи начали сдавать свои властные позиции именно под страхом революции. Они понимали, что конституционализация становится исторической закономерностью (хотя, разумеется, не рассуждали в таких терминах). Монархи же, не понимавшие этого, тем более не страшились революции, считая, что их власть крепка, а со смутьянами разберется полиция или, в крайнем случае, армия.

По мере ограничения власти монарха (превращения абсолютных монархий в *конституционные*), так сказать, снижается и степень его не-ответственности. Дж. Локк, как и его современник и соотечественник Дж. Милтон, тоже признавал, хотя в более мягких выражениях, право на сопротивление государю, который «поставит себя в состояние войны со своим народом, распустит правительство и понудит народ прибегнуть к той защите, на которую имеет право всякий находящийся в естественном состоянии»[19]. Однако в качестве общего правила он обосновывал

тия заседаний, неспособности сформировать кабинет и т. д. По поводу роспуска Государственной Думы РФ в случае трехкратного отказа согласиться с кандидатурой премьера (до 2020 г.) В. В. Лапаева верно заметила, что «согласованность действий Президента и Государственной Думы в рассматриваемом вопросе может быть основана лишь на учете прав обеих сторон: права Президента назначать с согласия Думы председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83) и права Думы участвовать в этом назначении в форме «дачи согласия» (п. «а» ч. 1 ст. 103). А «дача согласия» как право участника данного конституционно-правового соглашения означает добровольность этого акта, наличие надлежащих правовых альтернатив и возможности выбора, реальность свободного волеизъявления» (*Лапаева В. В.* Конституционное правосудие как фактор стабильности конституционно-правовых отношений // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 61). Поэтому такой роспуск не может быть негативной санкцией.

[18] *Моро Ф.* В защиту парламентаризма / пер. с фр. Кагана. М., 1908. С. 20.

[19] *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Соч. : в 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 381.

идею *косвенной ответственности монарха*. Соглашаясь с тем, что «*священность* особы государя *избавляет его от всяких неудобств* (курсив в источнике. – *М. К.*), благодаря чему он находится в безопасности от всякого насилия и вреда, пока существует власть»[20] (за исключением явно тиранического правления), Локк писал, что не-ответственность «распространяется только на личность самого короля и не препятствует тому, чтобы ставились под сомнение, встречали сопротивление и противодействие *те, кто несправедливо применяет силу*, хотя бы они и претендовали на получение от него тех полномочий, которые не санкционированы законом. Это совершенно очевидно в том случае, когда некто имеет королевский приказ арестовать какого-либо человека и ему на то даны королем все полномочия; и однако, обладатель этого приказа не может для его исполнения вломиться в дом человека, равно как не может исполнить это повеление короля в некоторые дни или в некоторых местах, хотя в полученном им предписании ничего не говорится о подобном исключении; но это те ограничения, которые наложены законом, и если кто-либо их нарушает, то королевское предписание не является тому оправданием. Ведь, поскольку власть дана королю лишь по закону, он не может уполномочить кого-либо поступать вопреки закону или оправдать подобный поступок предоставленным им полномочием. <…> Но, невзирая на подобное сопротивление, *особа короля и власть находятся в безопасности*, и, таким образом, не существует угрозы ни для правителя, ни для правления»[21]. Хотя эти рассуждения Локка посвящены обоснованию права на сопротивление незаконным решениям монарха и, соответственно, обязанности не исполнять незаконные приказы (некоторые конституции даже закрепили этот принцип[22]), главное, что в них можно ретроспективно обнаружить, это начало тенденции к *ревизии широко понимаемой не-ответственности* государя.

С XIX в. ряд европейских конституций, наряду с ограничением монаршей власти, стали закреплять пусть *символическую, но ответ-*

[20] Там же.

[21] Там же. С. 381–382.

[22] Например, Конституция Норвежского Королевства 1814 г., действующая с поправками до сего времени, гласит: «Если кто-либо из членов Государственного совета сочтет, что *решение Короля противоречит форме правления или законам* государства либо что оно явно наносит ущерб государству, то *его долг выступить против решения с энергичным представлением и занести свое мнение в протокол*. Тот, кто не будет протестовать таким образом, *считается согласным с Королем, вследствие этого он подлежит ответственности*, определенной ниже, и против него может быть возбуждено Одельстингом обвинение перед Государственным судом» (§ 30). Государственный совет – своеобразный орган, как бы *над*правительство, формируемое королем совместно с правительством. Аналогичная структура существует во всех скандинавских монархиях. Но госсоветы во многом стали формальными органами (см. подробнее, например: *Могунова М. А.* Скандинавские государства : центральные органы власти. М., 1975. С. 173–175). Стортинг – однопалатный парламент Норвегии, но состоит из двух отделений (частей): Лагтинга и Одельстинга.

ственность монарха перед парламентом (народом). Б. Н. Чичерин, например, упоминал о норме в Конституции Франции 1852 г., согласно которой «император, наперекор всем другим конституциям, признается *ответственным перед народом*. Однако, – добавлял он, – народному представительству не дается право обвинения; потому и здесь это начало *остается призраком*»[23]. Об ответственности монарха перед парламентом свидетельствуют и обязанность принесения им присяги, предусмотренной в ряде стран, дача согласия парламентом на зарубежные поездки короля и даже принудительное отречение монарха за невыполнение им своих полномочий[24].

Самое главное проявление *косвенной ответственности монарха – это* ***ответственность его министров***. Концепция, согласно которой политическая ответственность возлагается не на монарха, а на его кабинет, появилась еще до эпохи конституционных монархий – в период, когда парламенты только отвоевывали у королей свою политическую значимость. В частности, Ш. Монтескье, хотя и считал, что парламент не должен иметь права судить монарха, не утверждал, будто исполнительная власть вообще должна быть вне критики. Он писал: «…так как тот, кому принадлежит исполнительная власть, может дурно пользоваться ею только потому, что у него *дурные советники, которые как министры ненавидят законы*, хотя и покровительствуют им как люди, то эти советники могут быть *привлечены к ответу и наказаны*»[25]. Конституции некоторых современных монархий прямо провозглашают такой принцип. Например, ст. 88 Конституции Бельгии: «Особа Короля неприкосновенна; его министры ответственны»; ст. 13 Конституции Королевства Дания: «Король не несет ответственности за свои действия; его личность неприкосновенна. Ответственность за правление несут министры; их ответственность определяется законом».

В *абстракции* такая концепция (ее можно назвать концепцией «замещающей ответственности») не представляется морально безупречной, ибо представляет монарха человеком, как говорят психологи, с экстернальным локусом контроля[26] – перекладывающим ответственность (вину) на «внешнего агента», «обстоятельства» и т. п. Но это именно в

[23] *Чичерин Б. Н.* Указ. соч. С. 173.

[24] Так, в первой составной части действующей Конституции Швеции 1974 г. – «Форме правления» – есть норма, гласящая, что Риксдаг может *счесть Короля покинувшим престол*, если монарх *не выполнял* (не мог выполнять) свои обязанности в течение шести месяцев. В этом случае Риксдаг назначает регента или исполняющего обязанности регента (§ 3–6 гл. 5). Конечно, в первую очередь имеется в виду неспособность выполнять обязанности *по состоянию здоровья*. Но теоретически такая «санкция» может последовать и за неисполнение полномочий по другим причинам (аналогичная норма содержится в ст. 35 Конституции Королевства Нидерландов 1983 г.).

[25] *Монтескье Ш. Л.* Указ. соч. С. 157.

[26] См., например: *Rotter J. B.* Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement // Psychological monographs. 1966. Vol. 80 (1).

абстракции, ибо в данном случае речь идет не о человеке, а об институте, причем олицетворяющем государство. Монтескье верно утверждал, что если исполнительная власть, т. е. *король*, «подверглась бы обвинению или была бы привлечена к суду», то «в таком случае государство было бы *не монархией, а республикой* без свободы»[27].

Не-ответственность монарха, в свою очередь, основана на идее его ***неприкосновенности***. Иногда оба эти понятия считают тождественными. Но содержание «неприкосновенности» шире. Оно включает в себя недопустимость ограничения личной свободы, физического насилия, оскорбления, отчуждения собственности.

В Великой хартии вольностей 1215 г. эта идея явственно просматривается. Так, в ст. 20 говорится, что если на человека налагается штраф (наказание), его имущество – товар купца, инвентарь крестьянина – остаются неприкосновенными. В ст. 39 установлен запрет незаконного и несудебного ареста, заключения в тюрьму, лишения владения (имуществом), объявления стоящим вне закона или изгнания. Наконец, в ст. 61 говорится о личной неприкосновенности короля и его семьи: если монарх нарушит Хартию и не исправит нарушение (он сам или, при его отсутствии, королевский юстициарий), возможен захват его замков, земель, владений, пока не будет исправлено нарушение, но «неприкосновенной остается (при этом) наша [монаршая] личность и личность королевы нашей и детей наших». Иными словами, неприкосновенность означала запрет отнимать – свободу, собственность, жизнь. Этот же смысл (в отношении личной свободы) виден в известном понятии «habeas corpus», которое в буквальном переводе означает «да имеешь тело» или «пусть у тебя будет тело»[28].

Идея физической неприкосновенности монарха как помазанника Божьего очень древняя.

Показателен такой сюжет в Ветхом Завете: первый израильский царь Саул преследует своего бывшего любимца Давида, который стал популярным в народе. Но Давид стремится доказать царю свою лояльность. В том числе и тем, что, имея возможность убить его, не воспользовался этим: «*И пришел Давид с Авессою к людям [Сауловым] ночью; и вот, Саул лежит, спит в шатре, и копье его воткнуто в землю у изголовья его; Авенир же и народ лежат вокруг него. Авесса сказал Давиду: предал Бог ныне врага твоего в руки твои; итак позволь, я пригвожду его копьем к земле одним ударом и не повторю удара. Но Давид сказал Авессе: не убивай его; ибо* ***кто, подняв руку на помазанника Господня, останется ненаказанным?***» (1 Цар. 26: 7–9). В глазах глубоко верующего Давида, на царе лежит Божественный отблеск, поскольку тот был помазан на царство пророком Самуилом, непосредственно говорившим с Богом и выполнявшим Его волю. В то время еще не было понятия «неприкосновенность» и Давид страшился не земного, а Божественного правосудия.

[27] *Монтескье Ш. Л.* Указ. соч. С. 157.

[28] С трактовкой латинского глагола *habeas* (от *habere* – иметь, обладать, держать) помогла разобраться преподаватель Института классического Востока и античности НИУ «ВШЭ» *Мария Сергеевна Касьян*.

Хотя история знает много примеров насильственной смены монархов, это не означало покушения на сам принцип неприкосновенности. Свержение так или иначе обставлялось аргументами, призванными легитимировать отстранение от власти действующего монарха и оправдать законность правления нового. Например, в каролингской династии «*отстранение государя от власти* осмыслялось частью элит, прежде всего клиром, как *исключение его из иерархической вертикали*, в которой именно персона правителя связывала вверенный ему народ с Богом, как лишение его права и обязанности исполнять свою квазисвященническую функцию, с которой он якобы не справлялся, в широком смысле слова отрицание за ним не только права, но и способности заботиться о Церкви и «христианском народе», а также руководить подготовкой подданных к будущему Спасению. При таком подходе смещение пусть и законного, но недееспособного государя оказывалось в глазах мятежников *едва ли не богоугодным делом*, совершаемым ради «общего блага», мерой вынужденной, но необходимой. *Dehonoratio* каролингского правителя не предполагало наличия строго определенной юридической процедуры, ибо *никакого общепринятого алгоритма низложения не существовало*. Это понятие, описывавшее иерархические отношения во власти скорее намечало *границы дозволенного моралью*»[29].

Обоснованию возможности «смены монарха» служила также концепция «двух тел короля». Суть ее в том, что *несущественно, кто именно занимает трон (физическое тело), главное – тело политическое.* Эрнст Канторович, глубоко исследовавший эту концепцию и ее вариации, писал: «Его (монарха. – *М. К.*) *природное* тело (рассматриваемое само по себе) есть смертное тело, подверженное всем превратностям природы и случая вплоть до младенческого или старческого слабоумия, как и прочим подобным бедствиям, случающимся с природными телами прочих людей. Но его *политическое* тело является телом, каковое не может быть видимо или ощущаемо в прикосновении, поскольку *оно состоит из политики и правления и создано для руководства народом и поддержания общего блага*; и это тело совершенно свободно от младенчества или старости и прочих природных недостатков и немощей, которым подвержено природное тело, и по этой причине то, что король совершает в своем политическом теле, не может быть лишено силы и оспорено на основании какого бы то ни было несовершенства его природного тела»[30].

Концепция «двух тел» играла положительную роль в обеспечении легитимной преемственности. Правда, в период борьбы английского Парламента с монархом в XVII в. она использовалась в качестве юридического аргумента не только против конкретного короля, но монархии в целом – для оправдания революции. «В декларации, с которой 27 мая 1642 г. выступили лорды и представители палаты общин Англии, говорилось, что мы теперь хорошо знаем о том, что *политическое* (курсив в

[29] *Сидоров А.* Указ. соч. С. 279–280.

[30] *Канторович Э. Х.* Указ. соч. С. 74–75.

источнике. – *М. К.*) тело короля пребывает ныне в Парламенте, которому следует незамедлительно начать войну с *физическим* телом правителя, т. е. с Карлом I лично»[31]. Через несколько лет после этой декларации королю, как известно, отрубили голову, и на короткий срок была установлена республиканская форма правления.

Поскольку только монарх представляет государство, на чем настаивала, например, немецкая доктрина[32], постольку посягательство на его честь означает неуважение, оскорбление государства в целом. К тому же монарх в конституционно-правовом смысле считался *не обычным человеком*. Бенджамин Констан писал по этому поводу: «Король в Англии, император во Франции, носитель монархической власти у всех народов находятся вне сферы политической агитации. ***Они – не люди, они – воплощение власти***. Но точно так же, как им *не следует вновь превращаться в людей*, вследствие чего их функции изменят свою природу, они *не должны подвергаться нападкам*, подобно другим людям. Закон гарантирует гражданам ограждение от нападок со стороны властей, но он должен также давать гарантии от нападок на власть со стороны граждан. *Получив личное оскорбление, глава государства вновь превращается в человека*»[33].

Разумеется, в этих словах есть некоторое утрирование, но в целом они адекватно отображают отношение к монаршей особе. Историки свидетельствуют, что, например, «в каролингскую эпоху (VIII–X вв. – *М. К.*) формируется представление о *honor regni* – «достоинстве» совершенно иного ранга[34]. Это понятие, разумеется, не имело четкого юридического (да и вообще любого другого) определения, но скорее всего и не нуждалось в нем, поскольку было понятно современникам. <…> По крайней мере, с начала IX в. практически всякая высшая власть в государстве описывается во франкских источниках как *honor*»[35].

[31] *Тогоева О.* В тени короля // Анатомия власти : государи и подданные в Европе в Средние века и Новое время / сост. и отв. ред. О. С. Воскобойников, О. И. Тогоева. М., 2021. С. 340.

[32] См. об этом, например: *Алексеев А. С.* К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве. Ярославль, 1910. С. 23 ; *Шмитт К.* Учение о конституции (фрагмент) // Шмитт К. Государство и политическая форма / пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М., 2010. С. 51.

[33] *Констан Б.* Принципы политики, пригодные для всякого правления // Французский классический либерализм : сборник : пер. с фр. М., 2000. С. 155. Кстати, и первая Конституция Франции от 3 сентября 1791 г. гласила: «После явно выраженного или законно предполагаемого отречения король переходит *в разряд граждан* и может быть подвергнут обвинению и судим *наряду с прочими лицами* за деяния, совершенные после его отречения» (п. 8 отд. I гл. второй).

[34] Дело в том, пишет А. Сидоров, что «honor – это прежде всего то, что имманентно присуще церкви, ее институтам, имуществу и людям, у которых есть полномочия этим распоряжаться» (*Сидоров А.* Указ. соч. С. 270–271). Но в эпоху каролингов это переносится на короля.

[35] Там же. С. 271–272.

«Неуважение» можно трактовать весьма широко. На это обратил внимание С. А. Котляревский, говоря о том, что «*чрезвычайно растяжимое применение* дают в Германии закону об оскорблении императора»[36]. В дореволюционной России, например, можно было поплатиться тюрьмой или каторгой за критику правления, которую легко было приравнять к критике (оскорблению, неуважению) государя. В ст. 267 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., действовавшего с изменениями и дополнениями до февраля 1917 г., говорилось: «Изобличенные в составлении и распространении *письменных или печатных сочинений или изображений*, с целью возбудить *неуважение к верховной власти, или же к личным качествам Государя,* ***или к управлению Его государством,*** приговариваются как *оскорбители Величества*: к лишению всех прав состояния и к ссылке в каторжную работу в крепостях на время от десяти до двенадцати лет, а буде они по закону не изъяты от наказаний телесных, и к наказанию плетьми чрез палачей в мере, определенной статьею 21 сего Уложения для четвертой степени наказаний сего рода, с наложением клейм», а в ст. 263 без вариантов предусматривалось «лишение всех прав состояния и смертная казнь» за «всякое злоумышление и преступное действие» не только «против жизни, здравия Государя Императора», но и «*против чести*». Того же наказания заслуживали те, кто «злоумышлял свергнуть Его с престола, лишить свободы и власти верховной *или же ограничить права оной*, или учинить священной особе Его какое-либо насилие»[37]. *Для сравнения*: в ст. 266 *проекта* этого Уложения была более конкретная формулировка: «Кто осмелится произнести, хотя и заочно, дерзкие оскорбительные слова против Государя Императора или с умыслом будет *повреждать, искажать, или истреблять выставленные в присутственном или публичном месте портреты, статуи, бюсты и иные изображения Его*[38], тот за сие оскорбление Величества присуждается к лишению всех прав состояния и к ссылке в каторжную работу на заводах на время от шести до восьми лет, а буде он по закону не изъят от наказаний телесных, и к наказанию плетьми через

[36] *Котляревский С. А.* Конституционное государство // Котляревский С. А. Избранные труды / сост., автор вступ. ст., коммент. К. А. Соловьев. М., 2010. С. 84.

[37] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 15 августа 1845 г. // Сайт «История XIX века – письменные, статистические и графические источники». URL: http://xix-vek.ru/material/item/f00/s00/z0000003/st070.shtml (дата обращения: 15.07.2015).

[38] Как тут не вспомнить анекдотический диалог из книги Ярослава Гашека «Похождения бравого солдата Швейка». Дело, напомним, происходит в г. Праге (тогда Чехия входила в Австро-Венгерскую империю) в 1914 г. Посетитель трактира замечает, что на месте зеркала раньше «висел *портрет государя императора*» (Франца-Иосифа). Трактирщик подтверждает, что висел, «да только *гадили на него мухи*, так я убрал его на чердак. Знаете, еще позволит себе кто-нибудь на этот счет замечание, и *посыплются неприятности*. На кой черт мне это надо?» (*Гашек Я.* Похождения бравого солдата Швейка во время мировой войны : пер. с чешск. М., 1956. С. 28).

палачей в мере, определенной ст. 21 для шестой степени наказаний сего рода, с наложением клейм»[39].

Итак, несмотря на то что многие конституции современных монархий не упоминают о не-ответственности монарха или даже предусматривают ответственность за нарушение некоторых конституционных ограничений, не-ответственность остается имманентным свойством монарха.

Президент

Казалось бы, не нужно доказывать, что президент должен подлежать ответственности, поскольку его власть, в отличие от монарха, производна – он является *избираемым*[40] и *сменяемым*[41] лицом. Об этом отличии говорил, например, Алексис де Токвиль: «Президент Соединенных Штатов несет *ответственность* за свои действия. Французские же законы говорят о том, что особа короля Франции *неприкосновенна*»[42]. Редко, но и в наше время можно встретить схожее мнение. Например, В. Е. Чиркин писал, что «конституционные положения о неприкосновенности главы государства больше характерны *для монархов* (королей, султанов и др.)»[43]. Однако сегодня утвердилась точка зрения, согласно которой неприкосновенность в монархическом ее понимании должна распространяться и на президентов. Например, А. М. Осавелюк считает что любой «президент *в принципе неответствен* за свою деятельность». Правда, он противоречит сам себе, утверждая вслед за этим, что «в отличие от монарха его неответственность имеет границы»[44].

Подобной точки зрения придерживается французский исследователь Б. Матьё. Имея в виду Президента Франции, он утверждает, что «одним из принципиальных вопросов является несоответствие между важностью функций главы государства и его *политической и юридической неответственностью*»[45]. По поводу юридической ответственности такое заявление представляется странным хотя бы потому, что французская Кон-

[39] Проект Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, внесенный в 1844 году в Государственный совет, с подробным означением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений. СПб., 1871. С. 84–85.

[40] Президент избирается как народом, так и парламентом (или образуемой им коллегией), но речь здесь пойдет только об ответственности президента, избираемого на всеобщих выборах.

[41] Здесь не рассматривается случай официального признания пожизненного президентства, ибо президент с потерей присущих этому институту свойств теряет и право именоваться президентом. Он в большей мере соответствует понятию «вождь» или близок к природе древнеримского императора, который, в строгом смысле, не был ни монархом, ни главой республики.

[42] *Токвиль А.* Демократия в Америке : пер. с фр. / предисловие Гарольда Дж. Ласки. М., 2000. С. 110.

[43] Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий. 3-е изд. / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2003. С. 605.

[44] *Осавелюк А. М.* Указ. соч. С. 214.

[45] *Матьё Б.* Место Президента Республики во французской институционной системе : от текста к практике // Политические институты России и Франции :

ституция 1958 г. предусматривает возможность отрешения президента от должности. Но в вопросе о ***политической*** ответственности, действительно, разобраться сложно, так как не очень понятно, в чем она выражается и в каких формах может проявляться.

Думается, это связано с неопределенностью в понимании, что представляет собой политическая ответственность. Например, тот же автор пишет: «Основополагающим принципом парламентарного режима является *отсутствие политической ответственности* главы государства. В III и IV Республиках неответственность Президента объяснялась тем, что глава государства *не имел действенных полномочий*. В V Республике этот *принцип сохраняется*, несмотря на то, что огромные полномочия, которыми наделен Президент, делают принцип неответственности проблематичным»[46]. Таким образом, Матьё подменяет понятие ответственности понятием «политический вес (политическая значимость)». Действительно, *цена ошибки* (если хотите, цена конституционного нарушения) у президентов в парламентской и полупрезидентской моделях весьма различна. Но сам принцип ответственности президента существует в обеих моделях.

В *принципиальном* плане президент несет ответственность перед народом, его избравшим. Народ как инстанция политической ответственности (хотя в реальности всегда речь идет только об относительном большинстве) оценивает, насколько президент *соответствует ожиданиям*. «Санкцией» здесь выступает *утрата доверия* (можно употребить и другие термины, свидетельствующие о том, что народ *не желает далее видеть* данное лицо президентом страны). Причины утраты доверия разнообразны: президент может считаться виновным и за действительные ошибки, и за решения, действия, только кажущиеся в глазах большинства ошибками, и за стиль поведения, и за совершение морально сомнительного поступка, и даже за последствия ошибок предыдущего правления (в этом случае уместна аналогия с гражданско-правовой концепцией безвиновной ответственности). Однако *как понять, утрачено ли доверие?* По данным социологических опросов? Но опросы каких социологических служб следует класть в основание официального решения? Кто может уверенно сказать, какой процент респондентов будет свидетельствовать об утрате доверия (и при ответе на какой именно вопрос)? И вообще, можно ли делать официальные выводы на основе опросов? Поэтому если уж говорить о реализации политической ответственности, то она возможна *лишь в конституционно-правовой форме*[47].

традиции и современность : сб. науч. трудов / отв. ред. Д. В. Ефременко, Н. Ю. Лапина. М., 2014. С. 124.

[46] *Матьё Б.* Указ. соч.

[47] Тесная связь политических и конституционно-правовых отношений вообще делает конституционное право *особой отраслью права и юридической наукой*. Когда в XIX в. эта учебная дисциплина вводилась в программу подготовки юристов, кое-кто отказывал ей в юридическом характере. Об этом упоминает Армин фон Богданди: «В ряде случаев введение этой дисциплины [конституционного права]

Прежде всего, в форме *выборов*. Но это верно лишь в самом общем смысле. Ведь, во-первых, между падением уровня доверия и очередными президентскими выборами может пройти довольно много времени и потому поражение может быть не воспринято – ни самим проигравшим, ни политической элитой, ни обществом – как реализация политической ответственности. Во-вторых, президент, работающий в этой должности последнюю каденцию, не сможет баллотироваться. В-третьих, даже поражение действующего президента на выборах не всегда означает политическое «наказание», так как большинству избирателей может просто больше понравиться программа конкурента, его риторика, внешние данные и т. д. Б. Матьё отмечает это, говоря, что «в этом случае оценка прошлой деятельности является лишь элементом среди других преимуществ и недостатков, а *главную роль играет сравнение с другими кандидатами* – с тем, что они собой представляют и обещают в условиях конкретной экономической и международной обстановки»[48]. Таким образом, выборы только *теоретически* можно называть формой реализации политической ответственности, ибо этот институт не предназначен для *оперативной* реакции, и не всегда результаты выборов свидетельствуют о *причинной связи* между поражением президента и негативной реакцией на деятельность.

Казалось бы, идее политической ответственности в большей мере соответствует такой конституционный институт, как *отзыв* президента. О нем упоминает, например, ч. 6 ст. 60 Конституции Австрии (государство с полупрезидентской моделью): «До истечения срока своих полномочий Федеральный президент может быть *отстранен от должности на основании народного голосования*»[49]. Однако и это мало помогает решению проблемы институализации политической ответственности. Дело даже не в том, что мало государств, где предусмотрена возможность отзыва президента, а в том, что в этом институте кроется огромная опасность использования его в спекулятивных целях, особенно учитывая современные методы массового информационно-психологического воздействия. Как бы предвидя это, Конституция Австрии в той же статье закрепляет некоторые гарантии от возможности шантажа угрозой отзыва: инициировать такую процедуру вправе лишь Национальный совет – нижняя

на юридических факультетах носило весьма спорный характер. В то время как в одних странах оно прошло, в общем, без проблем, в других натолкнулось на мощное противостояние политических сил и некоторых правовых дисциплин (особенно из сферы частного права). Профессора частного права Парижского университета даже подали *иск против учреждения кафедры конституционного права*, поскольку опасались, что результаты конституционного правоведения не могут иметь научный характер, что *обусловлено политическим характером дисциплины*, и в связи с этим оно может причинить ущерб репутации правовой науки в целом» (*Богданди А. фон*. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем : стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1. С. 43–44).

[48] Там же.

[49] В этом, как и во многих других отношениях, австрийская Конституция следует за Веймарской Конституцией, принятой на год раньше.

палата парламента, но *отклонение* избирателями предложения об отзыве считается *новым избранием* Федерального президента «и влечет за собой *роспуск* Национального совета». Иными словами, депутаты нижней палаты, голосующие за инициативу отзыва, должны быть уверены в реальных настроениях, доминирующих в обществе. Правда, и «реальные настроения» отнюдь не всегда свидетельствуют о действительной «виновности» президента, который может проводить политику непопулярную, но жизненно необходимую стране. Впрочем, для Австрии, как и для других полупрезидентских республик с институционально слабым президентом, отзыв вообще не является сколько-нибудь актуальным средством изменения политики.

Таким образом, с одной стороны, трудно отрицать существование политической ответственности, с другой – надо признать, что она эфемерна и не может быть институализирована. Б. Матьё, сравнивая решение Ш. де Голля связать свой добровольный уход с президентского поста с итогами референдумов 1962 и 1969 гг.[50] и, наоборот, отказ Ж. Ширака уйти в отставку, «когда в 1997 г. на выборах победу одержала оппозиция, а глава государства утратил парламентское большинство»[51], делает вывод, что за прошедшие десятилетия *ответственность президента перед народом значительно ослабла*[52]. Но речь в обоих случаях шла не об ответственности, а о *понимании* обоими президентами своей ответственности, о чувстве, ощущении ответственности и т. п.[53]

Не менее сложен вопрос о ***юридической*** ответственности президента. Впрочем, правильнее говорить, наверное, не о сложности, а о *скудости мер* этого вида ответственности. Ведь если не считать такой «экзотической» меры, как отзыв, фактически существует только отрешение[54] от должности (импичмент[55]). Правда, ряд отечественных исследователей

[50] В 1962 г. состоялся референдум по вопросу, следует ли Президента Франции избирать на всеобщих выборах. До этого Президент избирался, согласно первой редакции ст. 6 Конституции, избирательной коллегией, включающей членов Парламента, генеральных советов и ассамблей заморских территорий, а также избранных представителей от муниципальных советов. Всего около 100 тыс. человек. И тогда французы высказались за прямые всеобщие президентские выборы. На референдуме 1969 г. касались реформ местного самоуправления и Сената. Но де Голль объявил, что покинет президентский пост в зависимости от итогов референдума. Поскольку большинство избирателей не поддержали президентскую инициативу, Президент де Голль ушел в отставку.

[51] *Матьё Б.* Указ. соч. С. 124.

[52] См.: Там же.

[53] К тому же решение де Голля вряд ли связано с ответственностью: он хотел оставаться во главе государства только как популярный лидер (нельзя исключать и фактора растерянности власти после майских событий 1968 г. – бунта левацкой молодежи).

[54] Иногда в конституциях говорится «отстранение», «смещение».

[55] Хотя импичмент – институт американского (США) конституционного права, этот термин прочно вошел не только в отечественную публицистику и политологию, но и в научный оборот конституционалистов как синоним отрешения прези-

полагают, что мерой конституционно-правовой ответственности президента является также *судебное признание его правовых актов не соответствующими конституции или законам*[56]. Представляется, что это неверно (по отношению не только к президенту, но и к любому другому органу государственной власти). Такое решение не означает, что принявший незаконный акт орган (лицо) претерпевает неблагоприятные последствия. Ведь тогда, например, и отмену приговора нижестоящего суда вышестоящим или кассационным, апелляционным тоже нужно считать мерой ответственности судьи. Но если бы было так, в нормально работающей судебной системе ни о какой судейской самостоятельности не могла бы идти речь.

Несмотря на то что отрешение от должности чаще всего предусматривается за совершение президентами уголовно наказуемых деяний (хотя и не только), причем, как правило, тяжких, или, говоря словами Конституции США, серьезных, импичмент обоснованно считается мерой именно *конституционно-правовой ответственности*: отрешение президента от должности есть наказание не за совершение преступления, а за дискредитацию высокой должности. Не случайно многие конституции (хотя и не все[57]) прямо предусматривают, что после отрешения бывший президент должен предстать перед обычным судом в качестве обвиняемого по уголовному делу. И если бы отрешение от должности считалось мерой уголовной ответственности, был бы нарушен принцип «ne bis in idem» («не судят дважды за одно и то же»).

Многие конституционно-правовые отношения выступают формой, внутри которой скрываются отношения политические. И, в первую очередь, это относится к *импичменту*, представляющему собой институт, весьма удобный для политической борьбы (борьбы за власть). Речь идет именно о борьбе, а не о политической ответственности, так как импичмент нередко пытаются использовать не для привлечения действительно виновного президента к ответственности, а для сведения политических счетов и избавления от неугодного президента. Политический характер института импичмента очевиден хотя бы уже потому, что окончательное решение об отрешении президента от должности принимает верхняя палата или особая коллегия, которая даже при наличии серьезных доказательств вины президента может не проголосовать за импичмент (и в

дента от должности (см., например: *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 359–360).

[56] См., например: *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 112 ; *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность : вопросы теории и правового регулирования. М., 2000. С. 64–67 ; *Лучин В. О.* Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 41–42 ; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 83–85.

[57] Так, согласно ч. 3 ст. 65 Конституции Чешской Республики, «уголовное преследование за преступления, совершенные в период пребывания в должности Президента Чешской Республики, исключается навсегда».

отличие от обычного суда это не будет считаться неправосудным решением).

Иногда сами конституции предусматривают в качестве основания для отрешения от должности не совершение президентом преступления или иного серьезного правонарушения, а плохое исполнение собственно президентских обязанностей. Вряд ли такую конструкцию можно назвать удачной, ибо она открывает возможность для самого широкого, в том числе спекулятивного, толкования. Например, в абз. 1 ст. 68 Конституции ***Франции*** сказано, что «Президент Республики может быть смещен лишь в случае невыполнения им своих обязанностей, *явно несовместимого с его мандатом*. Решение о смещении выносится Парламентом, действующим в качестве Высокой Палаты правосудия». Стоит заметить, что «невыполнение обязанностей» – весьма оригинальная формула оснований для импичмента, которую к тому же можно трактовать очень широко. В п. «а» ст. 142 действующей Конституции ***Австрии*** установлено, что обвинение может быть возбуждено против Федерального президента – в связи с *нарушением им Федеральной Конституции* – по решению Федерального собрания (дело рассматривает Конституционный суд). При этом не указывается, какого рода нарушения Конституции имеются в виду. Поэтому такое основание вполне может использоваться в спекулятивно-политических целях. В § 10 ст. 110 Конституции ***Ирана*** закреплено положение, согласно которому Лидер страны может отстранить Президента от власти «*с учетом интересов страны* согласно заключению, вынесенному Верховным судом относительно нарушения им своих законных полномочий либо в соответствии с решением Меджлиса исламского совета о его несоответствии занимаемой должности» (согласно ст. 89, «если как минимум треть депутатов Меджлиса исламского совета подвергнут запросу Президента *по поводу руководства исполнительной властью и управления делами страны*, Президент должен в течение месяца явиться в Меджлис и дать исчерпывающие разъяснения по поводу затронутых проблем. Если после выступлений сторонников и противников, а также ответов Президента две трети от общего числа депутатов проголосуют за несоответствие Президента своему посту, об этом будет сообщено Лидеру страны для выполнения параграфа 10 статьи 110»). Чрезмерно широкий характер имела и формулировка ст. 121.10 Конституции ***РСФСР/РФ*** 1978 г. (в ред. 1991 г.) Первая часть этой статьи гласила: «Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в случае *нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также данной им присяги*». Эта процедура была использована для попытки отрешить от должности Президента России Б. Н. Ельцина в апреле 1993 г., но попытка не удалась, так как не хватило 72 голосов депутатов Съезда народных депутатов.

Проблема ответственности за неисполнение президентом некоторых своих конституционных обязанностей, тем не менее, действительно существует. Например, российский Президент обязан: в установленные сроки подписывать или отклонять законы (п. «д» ст. 84); ежегодно обращаться

с посланием к Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84); после отставки Правительства РФ в двухнедельный срок представить Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Правительства (ст. 111) и пр. Однако вести речь об ответственности за неисполнение подобных обязанностей можно только в теоретическом плане, ибо в Конституции России нет нормы, предусматривающей за это ответственность.

Б. Матьё, имея в виду институт отрешения от должности французского президента, пишет, что «эта ответственность *не является в прямом смысле слова политической*, поскольку решения о смещении президента принимаются большинством в две трети членов Высокой палаты правосудия, а это означает, что глава государства не будет отрешен от должности представителями одного политического лагеря. *Не является она и уголовной*, поскольку не вписывается в рамки Уголовного кодекса»[58]. Об уголовной ответственности, действительно, нельзя говорить. И не только потому, что французская Конституция не упоминает о преступлении как основании для отрешения от должности, но и потому, что, как сказано выше, при импичменте речь идет о привлечении к конституционной ответственности. А вот с отрицанием политической ответственности можно поспорить. Матьё фактически исходит из убеждения, что за смещение президента с должности не проголосуют его однопартийцы и представители идейно близких партий. Тем самым этот институт рисуется не как реализация собственно ответственности, а исключительно как средство избавления от неугодного президента, как средство борьбы за власть. Но если президент действительно не исполняет (плохо исполняет) свои функции, неужели его однопартийцы не будут заинтересованы (хотя бы ради своего политического самосохранения) в том, чтобы отмежеваться от президента, если тот дискредитировал себя?

Однако в *практическом* отношении Б. Матьё прав. Опыт свидетельствует, что импичмент (по крайней мере, его угроза) нередко применяется для сведения политических счетов, политической мести и/или средства для прекращения проводимой президентом политики даже там, где в конституциях в качестве основания для отрешения от должности предусмотрено совершение тяжкого преступления. И это тем легче сделать, чем более широко сформулированы конституционные основания для импичмента.

Так, раздел 4 ст. II Конституции ***США*** гласит: «Президент, Вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности по импичменту за государственную измену, взяточничество либо за другие серьезные преступления и правонарушения». Такая формула дает хорошую возможность для широкого толкования. Поэтому предъявление обвинений президентам не раз использовалось в истории США как политическое оружие. Например, против Президента *Э. Джонсона*, которому приходилось маневрировать после Гражданской войны, когда южные штаты пыта-

[58] *Матьё Б.* Указ. соч. С. 126.

лись сохранить остатки прежнего положения вещей. В *1868 г.* ряд кадровых перестановок стал последней каплей его противников и один из конгрессменов предложил «объявить импичмент президенту Эндрю Джонсону за серьезные преступления и правонарушения, совершенные им в занимаемой должности»[59], т. е. просто повторил часть конституционной формулы. Комитет для подготовки импичмента, естественно, конкретизировал это, представив девять статей обвинения, которые в основном «касались предполагаемых нарушений закона об ограничении президентских полномочий, но включали и обвинения в организации заговора путем запугивания и угроз»[60]. Затем было добавлено обвинение в «агрессивных высказываниях»[61]. Но для импичмента в Сенате не хватило одного голоса. Политически мотивированная попытка объявить импичмент произошла и в *2019 г.*, когда против Президента *Д. Трампа* были выдвинуты обвинения в злоупотреблении властью и препятствовании расследованию Конгресса (за этими общими формулировками стояли обвинения в том, что Трамп оказывал давление на Президента Украины в собственных личных и политических интересах).

В то же время и конкретные формулировки оснований для отрешения от должности не служат гарантией от спекулятивного использования этого института. Яркий пример представляет собой попытка отрешить от должности Президента Б. Н. Ельцина в 1998–1999 гг. Основания для инициирования импичмента, сформулированные в ч. 1 ст. 93 – государственная измена или совершение иного тяжкого преступления[62], – казалось бы, не дают возможности для спекуляций. Тем не менее инициаторы импичмента использовали статьи Уголовного кодекса РФ для предъявления своих политических претензий, весьма произвольно установив причинно-следственные связи между проводимой Ельциным политикой и статьями УК РФ. Н. М. Колосова справедливо обратила внимание на это и отметила, что «отрешение президента от власти должно быть средством восстановления конституционной законности, а не способом политической борьбы за власть»[63] (правда, при импичменте речь идет не о восстановлении законности, а именно об ответственности президента, переставшего соответствовать своей должности).

Вопрос *о других видах* юридической (помимо конституционно-правовой) ответственности президента в разных странах тоже решается по-разному. Но по общему правилу возможность привлечения к юридической

[59] *Римини Р.* Краткая история США / пер. с англ. О. Алексаняна. М., 2018. С. 217.

[60] Там же. С. 217–218.

[61] См.: Там же. С. 218.

[62] Стоит отметить, что эта формулировка не вполне ясная. Во время разработки проекта Конституции 1993 г. в действовавшем тогда Уголовном кодексе была статья «Измена Родине», относившаяся к категории тяжких преступлений. Но в новом Уголовном кодексе РФ 1996 г. появилась категория *особо* тяжких преступлений (ст. 15 УК РФ), к которым относится и *государственная измена* (ст. 275). Возникает вопрос, следует ли под «иными тяжкими преступлениями» понимать «*особо* тяжкие преступления» или просто «тяжкие»?

[63] *Колосова Н. М.* Указ. соч. С. 69.

ответственности блокируется благодаря конституционному закреплению президентской ***неприкосновенности***. Правда, объем юридического иммунитета в разных государствах различен, а в некоторых конституциях, например США, Аргентины, Австрии, Кыргызстана, о неприкосновенности впрямую вообще ничего не сказано.

Давно стало общепризнанным, что иммунитетом от юридического преследования должны обладать парламентарии и судьи, поскольку *сам характер их деятельности требует дополнительной защиты* от возможных действий исполнительной власти.

Конституционный Суд РФ четко выразил эту мысль в двух следовавших друг за другом делах. Депутатскую (парламентскую) неприкосновенность Суд назвал важнейшей правовой гарантией деятельности парламентария, и «по своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его *от необоснованных преследований*, способствуя *беспрепятственной деятельности* парламентария и тем самым – парламента, их самостоятельности и независимости»[64]. Практически ту же позицию Конституционный Суд РФ высказал и в отношении судейской неприкосновенности, добавив лишь, что «следует также учитывать *особый режим* судейской работы, *повышенный профессиональный риск*, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений судьи»[65].

Применимы ли подобные аргументы к президенту? Конституционный Суд РФ считает, что вполне. В 2000 г. он высказал следующую правовую позицию: «Исходя из занимаемого Президентом Российской Федерации *места в системе органов государственной власти, а также его конституционного статуса*, Конституция Российской Федерации закрепляет неприкосновенность Президента Российской Федерации, а также другие правовые средства, которые обеспечивают *свободное и ответственное осуществление* Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий и непрерывность функционирования института главы государства»[66].

[64] По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П (п. 1 мотивировочной части) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 9. Ст. 828.

[65] По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша : постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П (п. 2 мотивировочной части) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1549.

[66] По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Россий-

Нетрудно заметить, что здесь, в отличие от обоснования парламентской и судейской неприкосновенности, Суд не упоминает о «необоснованных преследованиях», «особом режиме работы» или «повышенном профессиональном риске», а акцентирует внимание на месте президента в системе публичной власти и его статусе. И хотя Конституционный Суд РФ аргументирует неприкосновенность президента необходимостью свободно и ответственно осуществлять конституционные полномочия, главный аргумент – именно *статус главы государства*. Таким образом, институт президента фактически ставится выше представителей других государственных институтов.

Сама лапидарность формулировки ст. 91 Конституции РФ нацеливает на то, чтобы воспринимать «статусную» неприкосновенность Президента как *аналог монархической* в отличие от «функциональной» неприкосновенности парламентариев (ст. 98) и судей (ст. 122)[67]. Так ее и воспринимает, например, Г. В. Васильева, сравнивая формулировки президентской неприкосновенности и неприкосновенности парламентариев и судей. Из этого она делает вывод «о ничем не ограниченной неприкосновенности Президента»[68].

Примерно так же трактуют конституционную формулировку неприкосновенности Президента РФ Р. М. Дзидзоев и С. В. Рунец: «Юридическая ответственность главы государства весьма специфична: ввиду обладания им особого конституционно-правового статуса, связанного с выполнением высших управленческих и представительских функций, глава государства обладает *практически полным* юридическим иммунитетом, *абсолютной невосприимчивостью* к мерам административной и уголовной ответственности. Краткость конституционной формулы «Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью» (ст. 91 Конституции РФ) свидетельствует *о неограниченном президентском иммунитете*, исключающим возможность применения к нему каких-либо юридических мер принудительного порядка»[69].

ской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия : постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.

[67] Правда, в законодательстве содержание парламентской и судейской неприкосновенности шире, чем в Конституции (см.: Статья 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 22.12.2020) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74 ; Ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792).

[68] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 642.

[69] *Дзидзоев Р. М., Рунец С. В.* Ответственность главы государства : Россия и зарубежный опыт. Краснодар, 2008. С. 7–8.

Австрийский государствовед Б. Визер, комментируя ст. 91 российской Конституции, также близок к пониманию президентской неприкосновенности как абсолютного иммунитета, утверждая, что ст. 91 «не содержит содержательных и процедурных ограничений неприкосновенности» и потому, «с одной стороны, ст. 91 КРФ защищает Президента от всех форм уголовного преследования. С другой стороны, на Президента в любом случае не распространяется административная и *гражданско-правовая* (?! – *М. К.*) ответственность, в отличие от парламентариев и судей, в отношении которых ст. 98 и 122 КРФ не содержит однозначных предписаний по данному поводу»[70]. Проще говоря, по Визеру, раз Конституция не раскрывает понятие «неприкосновенность» применительно к Президенту РФ, следовательно, нужно исходить из понимания ее как полного юридического иммунитета. Визер объясняет это тем, что без полного освобождения Президента от ответственности «*целенаправленность обеспечения функционирования должности* (? – *М. К.*) потеряла бы смысл или могла бы быть подорвана (стоит только подумать о «сфабрикованных» уголовных и гражданско-правовых процессах против Президента)»[71]. Но как можно, не говоря о фантастичности ситуации, класть в обоснование теоретической позиции возможность должностного преступления (имеются в виду слова о «сфабрикованных» процессах против Президента)?

Практически как об абсолютной не-ответственности, за исключением импичмента, пишет в своем комментарии и Е. Ю. Бархатова: «Конституция РФ, допуская случаи привлечения Президента РФ к уголовной ответственности, в то же время не предусматривает возможности наступления гражданско-правовой, дисциплинарной, административной ответственности для Президента РФ в течение срока осуществления его полномочий. Таким образом, Президент РФ *в принципе ни перед кем не несет ответственности за свою текущую деятельность*»[72].

С. А. Авакьян, анализируя практику 1990-х гг., не отрицает ответственность Президента РФ, а скорее сомневается в возможности ее реализации: «Парламент ставит под сомнение поступки Президента лишь в случае совершения им особо тяжких преступлений. <…> Конечно, палаты могут дать оценку любым решениям Президента, не поддержать их и даже осудить. Кстати, порой они это делают. Но с точки зрения влияния на пребывание Президента на своем посту такие высказывания – это, право же, лишь “сотрясание воздуха”»[73]. С этим трудно согласиться. Во-первых, в президентской или полупрезидентской республике сама по себе критика парламентом президентских решений не «влияет на пребы-

[70] Комментарий к Конституции Российской Федерации : в 2 т. Т. 2 / под ред. Б. Визера. М., 2018. С. 1250.

[71] Там же.

[72] *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция. 2020. 3-е изд., перераб. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[73] *Авакьян С. А.* Досрочное прекращение полномочий Президента России : проблемы, требующие юридических решений // Законодательство. 1999. № 2. С. 88.

вание президента на своем посту», если только парламент не применит процедуру импичмента. Во-вторых, неверно говорить, что реакция палат парламента на решения президента есть «сотрясание воздуха». Ошибочно считать, будто общий настрой и, тем более, официальные заявления (постановления) палат (особенно Госдумы) никак не волновали Президента Ельцина. Напротив, они побуждали его к ответным шагам (могу засвидетельствовать это как его бывший помощник). Критические высказывания депутатов и заявления палат, конечно, нельзя считать мерой политической ответственности, но они играли роль ее своеобразного заменителя и выступали вполне ощутимым фактором, учитываемым при разработке тех или иных президентских решений.

Пожалуй, лишь Г. Д. Садовникова, анализируя ст. 91 Конституции РФ, вполне обоснованно пошла по пути аналогии президентской неприкосновенности с содержанием парламентского иммунитета. Комментируя эту конституционную статью, она пишет: «Под Н[еприкосновенностью] П[резидента] РФ понимают невозможность возбудить против него уголовное дело и административное производство. Действующий П. РФ не может быть *арестован, задержан в административном порядке, подвергнут обыску и личному досмотру*. Очевидно, неприкосновенность распространяется также на его жилище, служебное помещение, транспорт. Ни один государственный орган не может принять решение о лишении или ограничении Н. П. РФ. При этом не следует толковать неприкосновенность П. РФ как возможность уйти от ответственности в случае совершения им противоправного деяния. Статья 93 Конституции закрепляет процедуру отрешения П. РФ от должности, после чего возможно привлечение его к любому виду ответственности. Н. П. РФ *не означает невозможности его привлечения в качестве ответчика по гражданскому делу*»[74].

Довершает картину практически абсолютного иммунитета Президента РФ не только конституционная формулировка неприкосновенности, но и *отсутствие возможности при достаточных основаниях лишить его иммунитета* (это допускается лишь в отношении бывших президентов, не отрешенных от должности). Одни комментаторы отмечают такое отличие[75], другие пытаются еще и объяснить, почему законодательно невозможно предусмотреть механизм снятия с Президента иммунитета. Так, Б. Визер считает, что «подобная процедура не может быть предусмотрена и на уровне обыкновенных законов»[76], так как в ст. 98 и 122 Конституции РФ есть ссылка на законы, а в ст. 91 «отсутствуют указания на конкретизирующий закон. Отсюда можно

[74] *Садовникова Г. Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И. А. Конюхова (Умнова). 7-е изд., испр. и доп. М., 2012. С. 150.

[75] См., например: Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий. 3-е изд. / под ред. Б. Н. Топорнина. С. 604 ; *Садовникова Г. Д.* Указ. соч. С. 151.

[76] Комментарий к Конституции Российской Федерации : в 2 т. Т. 2 / под ред. Б. Визера. С. 1251.

сделать вывод, что вопрос Н[еприкосновенности] П[резидента] *окончательно* урегулирован на конституционно-правовом уровне, и издание какого бы то ни было конкретизирующего закона недопустимо»[77]. Этой позиции противостоит Б. С. Эбзеев, который пишет, что «составители проекта Конституции вкладывали в понятие неприкосновенности Президента наиболее широкое понимание, полагая при этом, что его объем будет установлен федеральным законом»[78]. Однако в практическом плане такое предположение не может быть реализовано. Хотя, действительно, отсутствие в ст. 91 Конституции отсылки к федеральному закону не препятствует законодательной конкретизации понятия «неприкосновенность» в отношении президента, подобный закон не смог бы урегулировать многие вопросы: например, установить, кто вправе лишить президента иммунитета, а также определить санкции за явное нарушение им конкретных конституционных полномочий. Такого рода регулирование вошло бы в противоречие с Конституцией. А применить аналогию с законом о гарантиях бывшим президентам нельзя (Б. Визер здесь прав), поскольку «конституционные понятия не могут толковаться на основании подконституционных норм»[79].

В защиту широко понимаемой неприкосновенности президента могут сказать, что он является *главой государства, т.е. высшим его представителем*, а потому предъявление каких бы то ни было претензий к президенту есть дискредитация государства, которое он представляет (возглавляет). По крайней мере, некоторые исследователи считают именно так. Например, Б. С. Эбзеев пишет, что объяснение президентской неприкосновенности «возможно на основе *теории «представительного характера»* института президента, согласно которой глава государства *персонифицирует Российскую Федерацию* как особую конституционно- и международно-правовую личность <…>»[80]. Трудно сказать, о какой именно теории пишет Б. С. Эбзеев и как она связана с идеей персонификации государства. Но, по нашему убеждению, персонифицировать государство может лишь монарх.

Вопрос о содержании понятия «неприкосновенность президента» имеет далеко не только академический характер. Российская судебная практика с некоторого времени складывается таким образом, что «неприкосновенность» считается не только абсолютным иммунитетом Президента

[77] Там же. С. 1249. Возможно, Б. Визеру помогает стоять на этой позиции Конституция Австрии, которая сама закрепляет возможность лишения президентского иммунитета Парламентом: «Официальное возбуждение преследования против Федерального президента допускается только в случае *согласия на это Федерального собрания*» (ч. 1 ст. 63).

[78] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 737.

[79] Комментарий к Конституции Российской Федерации : в 2 т. Т. 2 / под ред. Б. Визера. С. 1249.

[80] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. С. 737.

РФ, но и фактически распространяется на *служащих его аппарата* (!) – президентской Администрации. Приведем для примера выдержки из решений нескольких судов:

Определение Тверского районного суда г. Москвы от 23 апреля 2010 г.: «Заявитель обратился в суд с заявлением к начальнику Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан об оспаривании действий (бездействия). Данное заявление не может быть принято и рассмотрено Тверским районным судом г. Москвы по следующим обстоятельствам. В силу п. 1 Положения об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан, утвержденного Указом Президента РФ от 24.08.2004 № 1102 Управление Президента РФ no работе с обращениями граждан является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Согласно п. 7 Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490 общее руководство Администрацией Президента РФ осуществляет непосредственно Президент РФ, которому подчиняется Администрация Президента РФ, ее структурные подразделения. Таким образом, деятельность Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан, Администрации Президента РФ и должностных лиц данного государственного органа обусловлена спецификой полномочий, предоставленных Управлению Президента РФ по работе с обращениями граждан действующими нормативными актами, подотчетна и подконтрольна Президенту РФ. *Обжалование в судебном порядке действий государственных органов и их должностных лиц, находящихся в непосредственном подчинении Президента РФ, а также предъявление исков к данным государственным органам, на практике означает прямое либо косвенное вмешательство в конституционно-правовую и иную деятельность Президента России* как главы государства, обладающего неприкосновенностью и осуществляющего *верховную государственную власть* в Российской Федерации, что недопустимо и нарушает основы Конституционного строя РФ и принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ. Данные обстоятельства позволяют прийти к выводу, что в принятии рассматриваемого заявления в силу п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ должно быть отказано»[81].

Апелляционное определение Белгородского областного суда от 20 августа 2013 г. № 33-2834: «В силу ст. 91 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью, и поэтому он не может быть привлечен к *любой* установленной федеральным законом ответственности, в том числе к гражданско-правовой ответственности. В связи с этим и обжалование в судебном порядке действий *государственных органов, их должностных лиц, находящихся в непосредственном подчинении* Президенту Российской Федерации, а также предъявление исков к данным государственным органам, их должностным лицам на практике означает прямое либо косвенное *вмешательство* в конституционно-правовую и иную деятельность Президента Российской Федерации как главы государства, обладающего неприкосновенностью и осуществляющего *верховную* государственную власть в Российской Федерации, что недопустимо и нарушает основы конституционного строя Российской Федерации

[81] Цит. по: Право на доступ к информации // Живой журнал. Институт развития свободы информации. Журнал Елены Голубевой. URL: http://fogosa.livejournal.com/7707.html (дата обращения: 15.06.2010). В настоящее время по данному адресу этого журнала нет.

и принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации»[82].

Определение Административной коллегии Верховного Суда РФ по кассационной жалобе от 21 июля 2021 г. № 18-КАД21-32-К4: «Отменяя определение судьи районного суда, судья апелляционной инстанции указал на то, что административный иск не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке административного судопроизводства, поскольку *действия (бездействие) государственных органов, должностных лиц, находящихся в непосредственном подчинении Президента Российской Федерации, не могут быть предметом самостоятельного судебного разбирательства*. В противном случае это означало бы нарушение принципа разделения властей на территории Российской Федерации и явилось бы неправомерным вмешательством в конституционно-правовую и иную деятельность Президента Российской Федерации как главы государства. […] В соответствии с частями 1 и 2 статьи 80, статьи 91 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации и обладает неприкосновенностью. Президент Российской Федерации самостоятелен в разрешении вопросов, отнесенных к его компетенции. Пунктами 1 и 7 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 490, предусмотрено, что Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации. Исходя из приведенных положений и принципа разделения властей суд не уполномочен обязывать Президента Российской Федерации и подчиненные ему государственные органы совершать какие-либо действия или принимать решения. При таких обстоятельствах судьи апелляционной и кассационной инстанций пришли к правильному выводу о том, что требования административных истцов, предъявленные к Администрации Президента Российской Федерации, не подлежат рассмотрению в судах»[83].

Р. Бевзенко, из статьи которого позаимствован последний пример, совершенно справедливо пишет: «Во-первых, это прямо противоречит норме Конституции (ч. 2 ст. 46) о том, что любые действия или бездействие государственных органов могут быть обжалованы в суд. Никаких исключений из этого правила в законах нет. Во-вторых, это неверно по существу. Как раз из принципа разделения властей и возможности судебной власти контролировать законность действий власти исполнительной и следует, что только суд компетентен давать оценку законности действий любого исполнительного органа. В-третьих, этот вывод может

[82] Цит. по: Федеративное устройство, органы публичной власти, конституционные поправки и пересмотр Конституции, заключительные и переходные положения. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации в документах и материалах. Вып. I–II. М., 2014. С. 588.

[83] Цит. по: *Бевзенко Р.* Как Администрацию президента признали не подлежащей судебной юрисдикции. URL: https://zakon.ru/blog/2021/8/17/kak_administraciyu_prezidenta_priznali_ne_podlezhaschej_sudebnoj_yurisdikcii__kommentarij_k_opredele (дата обращения: 20.08.2021).

дать весьма далеко идущие последствия. Если продолжить логику, основанную на изложенном судьей Горчаковой понимании «неприкосновенности президента и его самостоятельности в принятии решений» и извращенном понимании принципа разделения властей, то окажется, что акты президента вообще не могут быть предметом судебной оценки. Он же неприкосновенен и самостоятелен!»[84].

Трудно сказать (можно лишь догадываться), откуда взялось такое единство судебной практики, противоречащей Конституции. Любопытно отметить только то, что судьи принимали решения, *невольно* следуя бытовавшей в IX в. в некоторых странах Европы концепции, согласно которой ««достоинство» короля распространяется на тех его представителей, которые выполняют особые поручения, прежде всего на посланников»[85]. Однако впоследствии, напомним, укоренилась иная концепция – за монарха несут ответственность его министры. Так что российская судебная практика в вопросе о неприкосновенности президента невольно воспроизводит взгляды раннего Средневековья.

Монархическая «подоплека» еще более очевидна в тех республиках, где неприкосновенность включает в себя не только юридический иммунитет, но и ***охрану чести и достоинства президента*** (например, в конституциях Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Туркменистана, Украины. В Чехии высказывались лишь предложения о введении механизма специальной охраны президентских чести и достоинства). Это неправильная и опасная (для демократии) конструкция. С одной стороны, современные конституции гарантируют защиту чести и достоинства *любого* человека, и в этом смысле президент на равных основаниях должен быть защищен от унижающих высказываний, оскорблений, клеветы и пр. С другой стороны, «повышенная степень» защиты чести и достоинства станет фактически *запретом на критику президента*. Между тем в отличие от монарха президент является *политическим деятелем*, а занятие публичной должности, по мнению Европейского суда по правам человека, должно не усиливать, а ослаблять защиту репутации соответствующего лица.

В частности, в Решении ЕСПЧ по делу *Лингенс против Австрии* (1986)[86] сказано, что «пределы допустимой критики в отношении политического деятеля значительно шире, чем в отношении частного лица. В связи с этим и сам политический деятель должен проявлять бóльшую терпимость к тому вниманию, которое журналисты и общество уделяют его словам и действиям»[87]. А комментаторы добавляют, что в распоряжении общественного деятеля могут быть более сильные средства реагирования на несправедливую критику. Таким образом, рядовой гражданин сильнее страдает от выражения мнений, чем общественный деятель»[88].

[84] *Бевзенко Р.* Указ. соч.

[85] *Сидоров А.* Указ. соч. С. 274.

[86] Eur. Court H. R. Lingens v. Austria, Judgment of 8 July 1986. Series A. № 103.

[87] Цит. по: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права. М., 2002. С. 220.

[88] *Дженис М., Кэй Р., Бредли Э.* Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. М., 1997. С. 219.

Так что если и можно применять категорию «честь и достоинство» к президенту, то только в том смысле, в котором, например по Конституции РФ, закрепляется одно из оснований для досрочного прекращения полномочий судьи – «совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи» (п. «е.3» ст. 83 и п. «л» ст. 103), или – по Конституции Республики Узбекистан – основание для освобождения от должности хокимов (глав администраций) районов и городов «в случае нарушения ими Конституции, законов или совершения действий, порочащих честь и достоинство хокима» (п. 15 ст. 93).

Библиографический список

Авакьян С. А. Досрочное прекращение полномочий Президента России : проблемы, требующие юридических решений // Законодательство. 1999. № 2.

Алексеев А. С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М. : Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1907.

Алексеев А. С. К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве. Ярославль : Тип. Губернского Правления, 1910.

Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Новая редакция. 3-е изд., перераб. и доп. 2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Бевзенко Р. Как администрацию президента признали не подлежащей судебной юрисдикции. URL: https://zakon.ru/blog/2021/8/17/kak_administraciyu_prezidenta_priznali_ne_podlezhaschej_sudebnoj_yurisdikcii__kommentarij_k_opredele

Богданди А. фон. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем : стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1.

Виноградов В. А. Конституционная ответственность : вопросы теории и правового регулирования. М., 2000.

Гашек Я. Похождения бравого солдата Швейка во время мировой войны : пер. с чешск. М. : Гос. изд. худ. литературы, 1956.

Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. М., 1997.

Дзидзоев Р. М., Рунец С. В. Ответственность главы государства : Россия и зарубежный опыт. Краснодар, 2008.

Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. с фр. А. С. Ященко, В. А. Краснокутского, Б. И. Сыромятникова ; предисл. к русскому переводу П. Новгородцева и автора. М. : Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1908.

Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980.

Ивановский В. В. Государственное право // Известия и ученые записки Казанского ун-та. По изданию № 5 1895 г. – № 11 1896 г. § 22. Преимущества или прерогативы субъекта верховной власти. URL: http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/print2841.html

Канторович Э. Х. Два тела короля. Исследование по средневековой политической теологии / пер. с англ. М. А. Бойцова, А. Ю. Серегиной. Изд. второе, испр. М. : Изд-во Института Гайдара, 2015.

Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву // Кокошкин Ф. Ф. Избранное / сост., автор вступ. статьи и коммент. А. Н. Медушевский. М., 2010.

Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М. : Городец, 2000.

Комментарий к Конституции Российской Федерации : в 2 т. Т. 2 / под ред. Б. Визера. М. : Инфотропик Медиа, 2018.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Юрайт-М : Новая правовая культура, 2002.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : ЭКСМО, 2009.

Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Французский классический либерализм : сборник : пер. с фр. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000.

Конституция Российской Федерации : науч.-практ. комментарий. 3-е изд. / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Юристъ, 2003.

Котляревский С. А. Конституционное государство // Котляревский С. А. Избранные труды / сост., автор вступ. статьи, коммент. К. А. Соловьев. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010.

Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства. М. : Наука, 1992.

Лапаева В. В. Конституционное правосудие как фактор стабильности конституционно-правовых отношений // Журнал российского права. 1999. № 5/6.

Лафитский В. И. Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире). М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2017.

Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Соч. : в 3 т. М. : Мысль, 1988. Т. 3.

Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. № 1.

Матьё Б. Место Президента Республики во французской институционной системе : от текста к практике // Политические институты России и Франции : традиции и современность : сб. науч. трудов / отв. ред. Д. В. Ефременко, Н. Ю. Лапина. М. : ИНИОН РАН, 2014.

Могунова М. А. Скандинавские государства : центральные органы власти. М. : Юрид. лит., 1975.

Монтескье Ш. Л. О духе законов / пер. А. Горнфельда ; вступ. статья Д. Хаустова. М. : РИПОЛ классик, 2019.

Моро Ф. В защиту парламентаризма / пер. с фр. Кагана. М. : Типография «Север», 1908.

Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

Право на доступ к информации // Живой журнал. Институт развития свободы информации. Журнал Елены Голубевой. URL: http://fogosa.livejournal.com/7707.html

Римини Р. Краткая история США / пер. с англ. О. Алексаняна. М. : КоЛибри : Азбука-Аттикус, 2018.

Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И. А. Конюхова (Умнова). 7-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2012.

Сидоров А. Обесчестить короля : honor и его место в каролингской политической культуре // Анатомия власти : государи и подданные в Европе в Средние века и Новое время / сост. и отв. ред. О. Воскобойников, О. Тогоева. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.

Тогоева О. В тени короля // Анатомия власти : государи и подданные в Европе в Средние века и Новое время / сост. и отв. ред. О. Воскобойников, О. Тогоева. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.

Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с фр., предисловие Гарольда Дж. Ласки. М. : Весь Мир, 2000.

Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М. : Облиздат, Алир, 1998.

Чичерин Б. Н. О народном представительстве. СПб. : Наука, 2016.

Шекспир В. Жизнь и смерть короля Ричарда II // Шекспир В. Собр. избр. произведений : в 18 т. Т. 9 / пер. с англ. М. Донского. СПб. : КЭМ, 1993.

Шмитт К. Учение о конституции (фрагмент) // Шмитт К. Государство и политическая форма / пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; сост.: В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М. : Изд. дом гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.

Rotter J. B. Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement // Psychological monographs. 1966. Vol. 80 (1).

References

Avakyan S. A. Early termination of powers of the President of Russia: problems requiring legal solutions // Legislation. 1999. № 2.

Alekseev A. S. Irresponsibility of the Monarch and Responsibility of the Government. M. : Publishing house of I.D. Sytin, 1907.

Alekseev A. S. On the question of the legal nature of the monarch's power in a constitutional state. Yaroslavl : The Printing House of the Provincial Board, 1910.

Barkhatova E. Yu. Commentary to the Constitution of the Russian Federation. New Revision. 2020. 3rd edition, revised and supplemented // Legal Reference System «KonsultantPlus».

Bevzenko R. How the Presidential Administration was recognized as not subject to judicial jurisdiction. URL: https://zakon.ru/blog/2021/8/17/kak_administraciyu_prezidenta_priznali_ne_podlezhaschej_sudebnoj_yurisdikcii__kommentarij_k_opredele

Bogdandy A. von. Doctrinal Constructivism in the Past and in the Future: The Strategy of the Answer to the Existing Questions of the Constitutional-Legal Science in Europe // Comparative Constitutional Review. 2010. № 1.

Vinogradov V. A. Constitutional responsibility: issues of theory and legal regulation. M., 2000.

Gashek Ya. The adventures of the brave soldier Schweik during World War / translated from Czech. M. : State Publishers of Art Books, 1956.

Janis M., Kay R., Bradley E. European Law of Human Rights. Practice and Comments. M., 1997.

Dzidzoev R. M., Runets S. V. Responsibility of the Head of State: Russia and foreign experience. Krasnodar, 2008.

Dugi L. Constitutional law. General Theory of State / Translated from French by A. S. Yashchenko, V. A. Krasnokutskiy, B. I. Syromyatnikov / With the preface to the Russian translation by Prof. P. Novgorodtsev and the author. M. : Printing house of I.D. Sytin, 1908.

Zrazhevskaya T. D. Responsibility according to the Soviet state law. Voronezh, 1980.

Ivanovsky V. V. State law // Proceedings and Scientific Notes of Kazan University. According to the edition № 5 of 1895 – № 11 of 1896. § 22. Advantages or prerogatives of the subject of supreme power. URL: http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817/print2841.html

Kantorovich E. H. Two Bodies of the King. A Study of Medieval Political Theology. Edited and revised second edition / Translated from English by M. A. Boitsov and A. Yu. Seregina. M. : Publishing house of Gaidar Institute, 2015.

Kokoshkin F. F. Lectures on general state law // Kokoshkin F. F. Selected works / Comp. Ed. by A. N. Medushevskiy. M., 2010.

Kolosova N. M. Constitutional responsibility in the Russian Federation. M. : Gorodets, 2000.

Commentary to the Constitution of the Russian Federation. In 2 volumes. Volume II / Under the editorship of Doctor of Law, Prof. Bernd Wieser. M. : Infotropic Media, 2018.

Commentary on the Constitution of the Russian Federation / Ed. by V. D. Karpovich. 2nd ed. rev. and revised. M. : Yurait-M : New Legal Culture, 2002.

Commentary to the Constitution of the Russian Federation / Ed. by V.D. Zorkin, L.V. Lazarev. M. : EXMO, 2009.

Constant B. Principles of Politics, Suitable for Any Government // French Classical Liberalism: Compilation / Per. from Fr. M. : The Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2000.

Constitution of the Russian Federation. Scientific and practical commentary. 3rd edition / Ed. by B. N. Topornin. M. : Jurist, 2003.

Kotlyarevsky S. A. Constitutional state // Kotlyarevsky S. A. Selected works. Compiled, the author of the preface and commentaries K. A. Soloviev. M. : The Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2010.

Krasnov M. A. Responsibility in the system of people's representation. M. : Nauka, 1992.

Lapaeva V. V. Constitutional justice as a factor of stability of constitutional-legal relations // Journal of Russian Law. 1999. № 5/6.

Lafitsky V. I. Great Constitutions (Origins, Factors of Development and Role in the Modern World). M. : BIBLIO-GLOBUS, 2017.

Locke J. Two treatises on government // Locke J. Op. in 3 vols. Vol. 3. M. : Thought, 1988.

Luchin V. O. Responsibility in the mechanism of realization of the Constitution // Law and Life. 1992. № 1.

Matthieu B. The place of the President of the Republic in French institutional system: from the text to practice // Political institutions of Russia and France: Traditions and contemporaneity: Collection of scientific works / Responsible editors D. V. Efremenko, N. Y. Lapina. M. : RAS. INION, 2014.

Mogunova M. A. Scandinavian states: central authorities. M. : Jurid. lit., 1975.

Montesquieu Ch. L. On the spirit of laws / Per. in Russian by A. Gornfeld ; vignette by D. Haustov. M. : RIPOL Classic, 2019.

Moreau F. In defense of parliamentarism / Per. from French Kagan. M. : Printing house «North», 1908.

Osavelyuk A. M. Constitutional law of foreign countries: Textbook for students of universities studying in the field of jurisprudence / 2nd ed. revised and extended. M. : UNITI-DANA, 2012.

The right of access to information // Live Journal. Institute for Development of Freedom of Information. Journal of Elena Golubeva. URL: http://fogosa.livejournal.com/7707.html

Rimini R. A Brief History of the United States / Translated from English by O. Aleksanyan. M. : KoLibri : Azbuka-Attikus, 2018.

Sadovnikova G. D. Commentary to the Constitution of the Russian Federation (article-by-article) / Ed. by I.A. Konyukhova (Umnova). M. : Yurite, 2012.

Sidorov A. To dishonor the King: honor and its place in the Carolingian political culture // Anatomy of Power: the sovereigns and subjects in Europe in the Middle Ages and Modern Times / Compiled and Edited by O. Voskoboynikov and O. Togoeva. M. : Higher School of Economics Publishing House, 2021.

Togoeva O. In the Shadow of the King // Anatomy of power: sovereigns and subjects in Europe in the Middle Ages and Modern time / Compiled and Edited by O. Voskoboynikov and O. Togoeva. M. : Higher School of Economics Publishing House, 2021.

Tocqueville A. Democracy in America / Ed. by Harold J. Laski. M. : Ves Mir, 2000.

Tikhomirov L. A. Monarchical statehood. M. : Oblizdat : Alir, 1998.

Chicherin B. N. On People's Representation. SPb : Nauka, 2016.

Shakespeare W. Life and Death of King Richard II // Shakespeare W. Collection of Selected Works. In 18 vols. T. 9. Translated from English M. Donskoy. St. Petersburg : KEM, 1993.

Schmitt K. Theory on the Constitution (fragment) // Schmitt K. The State and Political Form. Translated from O. V. Kildjushov; V. V. comp. V. V. Anashvili, O. V. Kildjushov. M. : State University Higher School of Economics, 2010.

Rotter J. B. Generalized expectancies for internal versus external control of reinforcement // Psychological monographs. 1966. Vol. 80 (1).

Для цитирования:

Краснов М. А. Не-ответственность монарха и ответственность президента // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 10–44. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/10–44

Recommended citation:

Krasnov M. A. The Non-Responsibility of the Monarch and the Responsibility of the President // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 10–44. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/10–44

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Краснов М. А., доктор юридических наук, профессор Высшей школы юриспруденции и администрирования

E-mail: mkrasnov@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Krasnov M. A., Doctor of Legal Sciences, Professor at the Graduate School of Law and Administration

E-mail: mkrasnov@hse.ru

УДК 342.721
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/45–53

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ЖИЗНЬ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ

Е. Е. Новопавловская

Белгородский государственный технологический университет имени В. Г. Шухова

Поступила в редакцию 7 сентября 2022 г.

Аннотация: *исследуются различные составляющие права каждого человека на жизнь как важнейшего личного неотчуждаемого права. Автор рассуждает о гарантиях права на жизнь, ссылаясь на международные стандарты, внутринациональное законодательство, практику конституционного судопроизводства. Акцентируется внимание на остроту вопроса о гарантированности права на жизнь в связи с проведением специальной военной операции на территории Украины.*
Ключевые слова: *неотчуждаемость, жизнь, гарантии, Конституционный Суд Российской Федерации, безопасность, мир.*

Abstract: *the article explores the various components of the right of every person to life, as the most important personal inalienable right. The author discusses the guarantees of the right to life, referring to international standards, domestic legislation, and the practice of constitutional proceedings. Attention is focused on the acuteness of the issue of guaranteeing the right to life in connection with the conduct of a special military operation on the territory of Ukraine.*
Key words: *inalienability, life, guarantees, the Constitutional Court of the Russian Federation, security, peace.*

Право на жизнь, предусмотренное ст. 20 Конституции РФ, является важнейшим личным неотчуждаемым правом человека, принадлежащим каждому от рождения. Жизнь, по верному замечанию Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), – это высшая ценность, без которой во многом становится бессмысленна реализация иных конституционных прав человека (постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П)[1], а право на жизнь – базовое право для осуществления иных личных, социально-экономических и других прав (постановление КС РФ от 22 мая 2019 г. № 20-П)[2]. Исследуемое право, как неоднократно подчеркивал КС РФ, адресовано не только гражданам нашего государства, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства (постановление КС РФ от 23 мая 2017 г. № 14-П)[3].

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. 2). Ст. 289.
[2] Там же. 2019. № 21. Ст. 2657.
[3] Там же. 2017. № 23. Ст. 3473.

© Новопавловская Е. Е., 2022

Право на жизнь закрепляется в ряде международных документов[4] и гарантируется внутринациональным законодательством, что подчеркивает всю его значимость и груз ответственности государства по его обеспечению. Это выражается в возложении на государство определенных обязанностей, к числу которых относятся:

– обеспечение охраны здоровья граждан и оказания квалифицированной медицинской помощи, в том числе, на что не раз обращал внимание КС РФ, лицам, находящимся под стражей и отбывающим наказание по приговору суда (постановление КС РФ от 19 апреля 2022 г. № 16-П)[5]. Оценивая конституционность положений Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ч. 2, 3 ст. 13, п. 5 ч. 5 ст. 19, ч. 1 ст. 20), КС РФ, рассуждая о законодательной возможности раскрытия врачебной тайны, подчеркнул необходимость выполнения государством позитивных обязательств по защите права на жизнь в аспекте расследования смерти пациента, а также в контексте защиты прав переживших его членов семьи (постановление КС РФ от 13 января 2020 г. № 1-П)[6].

Признаем, что гарантированность права на жизнь может обеспечиваться посредством установления законодателем определенных запретов и ограничений в реализации иных конституционных прав, свидетелями чего мы были в период пандемии COVID-2019, когда на уровне субъектов Федерации активно вводились ограничительные меры, направленные на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции. КС РФ достаточно точно назвал такие меры экстраординарными и временными, введенными применительно к территории конкретного субъекта РФ в целях защиты права человека на жизнь и на здоровье (постановление КС РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П)[7];

– эффективное и своевременное социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в иных социально значимых случаях; КС РФ, формулируя правовые позиции относительно такой составляющей права на жизнь, отмечал, что осуществление социальной защиты в полной мере согласуется с социальным характером Российского государства, призванным обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие человека (постановление КС РФ от 25 июня 2019 г. № 25-П)[8];

– борьба за сохранение природы и уменьшение вредного воздействия на нее; согласимся с мнением КС РФ, что право на жизнь находится в тесной взаимосвязи с правом на благоприятную окружающую среду и экологическое благополучие, поэтому при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения государство обязано осущест-

[4] Например: Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 24 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

[5] Рос. газета. 2022. 11 мая.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 3. Ст. 275.

[7] Там же. 2021. № 1 (ч. 2). Ст. 289.

[8] Там же. 2019. № 26. Ст. 3518.

влять защиту жизни и здоровья граждан, минимизируя вредные последствия для человека (постановление КС РФ от 1 февраля 2022 г. № 4-П)[9];

– сокращение (либо отказ от применения) смертной казни в качестве высшей меры наказания преступника;

– отказ от войны как средства достижения внешнеполитических целей;

– установление особого порядка применения оружия и иных средств воздействия на жизнь и здоровье человека и др.

В последнее время, как никогда ранее, приобрел особую актуальность и значимость вопрос о гарантированности права на жизнь со стороны государства. Совокупность недавних событий подтолкнула к возобновлению дискуссии о способности государства обеспечить гражданам право на жизнь в условиях постепенно ухудшающейся экологической обстановки[10] и возможного возвращения смертной казни[11].

В современных реалиях важнейшую роль играет также фактор экономической изоляции[12], поскольку в случае неспособности государства обеспечивать стабильный и постепенно растущий уровень жизни населения за счет создания экономических благ нарушаются не только экономические права, но и право на жизнь в плане обеспечения ее достойного характера, что гарантировано в ст. 7 Конституции РФ.

Помимо перечисленных факторов особенно остро встал вопрос, насколько государство способно обеспечить право на жизнь своим гражданам в условиях проведения специальной военной операции по денацификации и демилитаризации на территории Украины, а также безопасность Донецкой и Луганской Народных Республик[13]. С учетом данного события поднимается ряд вопросов о способности государства обеспечивать:

– безопасность гражданам на собственных территориях от военного вторжения со стороны потенциального противника;

– безопасность от террористических актов и актов экстремизма на своей территории, которые могут нарушить общественный порядок, подрывая естественный ход жизни людей, принося ущерб их жизнедеятельности;

– право на жизнь жителям территорий, на которых проводится демилитаризация и денацификация, а также возможность их защиты от пося-

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 6. Ст. 938.

[10] См.: *Кузнецова Е.* Загрязнения бьют рекорды. FinExpertiza проанализировала ситуацию с выбросами в атмосферу в 2020 году. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2020/11/17/5fb26d119a7947780c13f546 (дата обращения: 01.09.2022).

[11] См.: *Медведев Д. А.* Ограничений для возвращений смертной казни в России больше нет // Ведомости. 25.03.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/03/25/915143-ogranichenii-dlya-smertnoi-kazni-net (дата обращения: 01.09.2022).

[12] См.: Мишустин М. В. заявил о беспрецедентном количестве санкций против России. URL: https://iz.ru/1317017/2022-04-07/mishustin-zaiavil-o-bespretcedentnom-kolichestve-sanktcii-protiv-rossii (дата обращения: 03.09.2022).

[13] Обращение Президента Российской Федерации от 24.02.2022. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/67843 (дата обращения: 03.09.2022).

гательств со стороны лояльных националистическому киевскому режиму боевиков.

Мнение о том, что государство должно выступать гарантом мира и безопасности, не ново и было сформировано еще в древние времена. В настоящее время множество идеологий опираются на заложенную Т. Гоббсом политическую тенденцию восприятия государства как системы, концентрирующей в себе право на насилие для последующего его применения в интересах общества, чтобы обезопасить всех от потенциальной возможности воздействия на них силовыми методами для достижения несправедливых целей. Естественное состояние, в рамках которого каждый имеет возможность применения насилия, было названо Т. Гоббсом «войной всех против всех»[14].

Развивая мысль Т. Гоббса, Дж. Локк охарактеризовал такое естественное состояние как систему, где каждый имеет полномочия, которыми принято наделять исполнительную ветвь власти. При таких условиях право на исполнение собственной воли, в том числе насильственными методами, распространяется на все общество, отсутствует общественный баланс, а люди вынуждены пребывать в состоянии постоянного чувства опасности и страха за свою жизнь. С. С. Пациашвили справедливо констатирует, что это формирует атмосферу всеобщего недоверия, приводя к атомизации и отсутствию возможности действовать сообща, образуя единую общность[15].

Тенденция на восприятие государства как гаранта стабильности применения насилия в контексте конвенционально установленных и законодательно закрепленных понятий о справедливости для урегулирования общественных отношений сохраняется и поныне. В международно-правовых актах и конституциях многих стран закреплены принципы, в рамках которых государства обязаны обеспечивать всем право на жизнь и защиту от посягательств на нее со стороны отдельных индивидов и нелегитимных структур, которые самостоятельно наделили себя властными полномочиями и получили возможность систематически применять насилие по отношению к людям в рамках установленных в одностороннем порядке понятий о справедливости[16]. Второе явление можно охарактеризовать как экстремизм и вытекающий из него терроризм. Модельный закон о противодействии экстремизму (далее – Модельный закон) трактует экстремизм как «посягательство на основы конституционного строя и безопасность государства, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемые вследствие отрица-

[14] *Тимонин А. Н.* Томас Гоббс о происхождении государства : опыт комплексного анализа комбинированной концепции // Правовое государство : теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 75.

[15] См.: *Пациашвили С. С.* Права человека и патернализм в конституции // Архивариус. 2020. № 3 (48). С. 99.

[16] См. подробнее: Конституционная обусловленность права на жизнь как часть общечеловеческих ценностей в современном мире / И. Ю. Чеботарева [и др.] // Юридическая наука. 2022. № 2. С. 23–26.

ния правовых и (или) иных общепринятых норм и правил социального поведения»[17]. В процессе реализации экстремистские тенденции нарушают естественный ход и порядок функционирования государственных структур, имеющих право на применение насилия в контексте установленных в особом порядке законов, распыляя его на все общество. Это делегитимирует правящий режим и государственный аппарат в целом, ставя людей в опасность гоббсовского естественного состояния, когда человек вновь не уверен, в каких рамках теперь и по какому поводу к нему может быть применено насилие, что приводит к нарушению права на жизнь.

На момент подписания указанного выше Модельного закона Украина состояла в Межпарламентской Ассамблее СНГ, а следовательно, приняла все предписания данного соглашения. Глава 2 Модельного закона устанавливает обязанности государственных структур по противодействию проявлениям экстремизма на своей территории. Помимо того, предусматривается ответственность лиц, участвующих в экстремистской деятельности. Это де-юре. А что же мы наблюдаем де-факто?

В 2014 г. на территории Украины произошел противоправный переворот, нарушивший законодательно установленный порядок смены власти[18]. По сути, он носил экстремистский характер, тем самым украинские власти не справились с обеспечением безопасности государства от экстремистских проявлений в рамках действия Модельного закона, ответственность за исполнение которого они приняли на себя. Вследствие этого власть была передана в руки нелегитимного президента и правительства, которые развернули широкомасштабную деятельность по притеснению людей по принципу языковой и этнической принадлежности, которая продлится последующие восемь лет существования нового киевского режима.

Как уже было сказано ранее, формирование экстремистской власти нарушило конвенционально установленные и законодательно закрепленные в рамках легитимных процедур понятия о справедливости применения насилия, что ставит под удар общечеловеческое право на жизнь. В соответствии с этим можно сказать, что новая украинская власть, будучи экстремистской, нарушила не только положения Модельного закона, но и иные общепризнанные принципы и нормы международного права.

В том же году от Украины отделяются самопровозглашенные республики – ДНР и ЛНР[19]. Боясь потерять территории, на которые новый киевский режим способен распространять свои властные полномочия,

[17] Модельный закон о противодействии экстремизму : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 14.05.2009 № 32-9 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2009. № 44.

[18] См.: *Семибратов Е. В.* Российско-украинские отношения в 2014–2018 гг. : динамика, тенденции, перспективы // Постсоветские исследования. 2019. № 2. С. 1026.

[19] См.: *Неменский О. Б.* Самоопределение Донбасса и рождение русской политики // Вопросы национализма. 2021. № 1 (33). С. 124.

было объявлено о проведении «антитеррористической операции» на территории новых республик[20]. По своей сути данная операция была не чем иным, как актом террора новой экстремистской власти по отношению к жителям юго-востока Украины, результатом которого стало нарушение различных конституционных прав человека, в том числе права на жизнь. По данным ООН на 30 июня 2021 г., за восемь лет регулярных обстрелов территории ДНР и ЛНР погибло более 3,3 тыс. мирных жителей[21]. Помимо того, многие жители республик остались без жилья, электричества, газо- и водоснабжения, что также свидетельствует о невозможности полноценной реализации конституционного права на жизнь.

С приходом новой власти в Украине развернулась широкомасштабная борьба с русским языком. В период с 2014 до начала 2022 г. в Украине было принято по меньшей мере 6 крупных правовых актов, ограничивающих применение русского языка в сфере обслуживания, теле- и радиовещания и образования[22]. В стране, где на период 2001 г. проживало 8 334 100 человек русского населения[23], началась кампания по притеснению и террору в отношении русских.

Сложно говорить об эффективной реализации права на жизнь, когда властные структуры закрывают глаза на убийства людей по признаку их политических взглядов и этнической принадлежности. Так, 2 мая 2014 г. в Доме профсоюзов в г. Одессе были сожжены заживо 42 человека. Еще 6 погибли вследствие столкновения со сторонниками установления новой экстремистской власти в г. Киеве. МВД Украины всячески препятствовало проведению полноценного расследования того, что там произошло в действительности и практически не предпринимало никаких действий для установления виновных[24].

Следствием подобных событий стало обращение глав ДНР и ЛНР к руководству Российской Федерации с просьбой об их признании и предоставлении помощи от военного террора Киева[25]. 21 февраля 2022 г. Россия признала данные республики[26], а 24 февраля Президент Российской

[20] См.: Турчинов объявил о начале силовой операции в Донецкой области. URL: https://lenta.ru/news/2014/04/15/turchinov/ (дата обращения: 04.09.2022).

[21] ООН : жертвами войны в Донбассе стали более 3,3 тыс. мирных граждан. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4148166 (дата обращения: 04.09.2022).

[22] См.: *Снежкова И. А.* Языковая политика на Украине как инструмент национальной дискриминации // Власть. 2021. № 1. С. 332–337.

[23] Итоги переписи 2001 года на Украине. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0113/analit03.php (дата обращения: 04.09.2022).

[24] Миссия ООН не увидела у Киева желания расследовать гибель людей в Одессе. URL: https://www.rbc.ru/politics/02/05/2019/5ccadf009a794762722608b8?from=from_main (дата обращения: 04.09.2022).

[25] Главы ДНР и ЛНР попросили Путина помочь в отражении агрессии Украины. URL: https://www.rbc.ru/politics/23/02/2022/62169d7e9a79473544a34bdd (дата обращения: 04.09.2022).

[26] О признании Донецкой Народной Республики : указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 г. № 71 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 9 (ч. 1). Ст. 1297.

Федерации объявил о начале проведения специальной военной операции по денацификации и демилитаризации Украины с целью защиты границ России, ДНР и ЛНР от военных посягательств со стороны Киева.

Началом ведения военной операции на территории Украины Российская Федерация реализовала свое право на применение насилия в контексте законодательно установленных обязанностей по обеспечению права на жизнь. Выступив гарантом мира и справедливости, Россия приняла на себя обязанности по исполнению миротворческой функции с целью защиты своих граждан, а также граждан соседних ДНР, ЛНР и Украины от неправомерных посягательств на их основные права и свободы, в том числе права на жизнь.

Вследствие проведения специальной военной операции вблизи границ Российской Федерации сегодня имеют место посягательства на жизнь и безопасность граждан Российской Федерации. На территориях Белгородской, Курской, Воронежской областей и иных субъектов Федерации регулярно фиксируются случаи обстрелов со стороны ВСУ и радикальных националистических формирований. К сожалению, есть жертвы не только среди военных, но и среди мирного населения[27]. Так, 3 июля 2022 г. губернатор Белгородской области сообщил, что в результате обстрела г. Белгорода погибли четыре человека, четыре жителя области получили ранения различной степени тяжести, повреждены более 60 домов[28]. Следственным комитетом Российской Федерации возбуждено несколько уголовных дел по факту применения боевиками киевского режима оружия против мирного населения[29]. В связи с этим власти на местах предпринимают разноплановые по своему содержанию и объему меры по недопущению и пресечению проникновения на российскую территорию террористов, способных нарушить право граждан на жизнь и дестабилизировать обстановку в обществе. В частности, в ряде приграничных с Украиной территорий (например, Белгородской области[30]) введен «желтый уровень» террористической опасности, предполагающий повышенную готовность правоохранительных органов к актам терроризма и экстремизма. Реально оценивая происходящие события на сопредельной территории, значительная часть российского населения сегодня поддерживает проведение специальной военной операции, о чем свидетельствуют результаты социологических опросов. Так, по данным,

[27] Случаи обстрелов территории России со стороны Украины. URL: https://ria.ru/20220419/obstrely-1784278947.html (дата обращения: 05.09.2022).

[28] URL: https://www.rbc.ru/photoreport/03/07/2022/62c151619a7947141c8b1ea1 (дата обращения: 05.09.2022).

[29] СК возбудил дело после попадания снарядов ВСУ по населенным пунктам в Белгородской области. URL: https://russian.rt.com/ussr/news/967367-belgorodskaya-oblast-sk-snaryad (дата обращения: 05.09.2022).

[30] О мерах по обеспечению общественной безопасности : постановление губернатора Белгородской области от 11 апреля 2022 г. № 58 // Официальный сайт губернатора и правительства Белгородской области. URL: https://belregion.ru/upload/iblock/1a5/58.pdf (дата обращения: 05.09.2022).

представленным 6 сентября 2022 г. ВЦИОМ, на протяжении полугода общественная поддержка проведения специальной военной операции на Украине остается высокой и находится в диапазоне 70–73 % от опрошенных респондентов[31].

В современных условиях трансформации общественных отношений право на жизнь нельзя сводить только к заповеди «не убий». Полноценная реализация данного права предполагает различные составляющие, которые связывают его с иными конституционными правами, в том числе правом на медицинскую помощь, социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду и др. Более того, особо остро на повестку дня встает вопрос о гарантированности права на жизнь в контексте обеспечения национальной безопасности и безопасности личности в связи с проведением специальной военной операции, со сложной геополитической обстановкой, «санкционным процессом». Российская Федерация предпринимает различные меры по реализации права на жизнь в свете тех вопросов, которые были обозначены в начале исследования. Несмотря на специфику ведения боевых действий на широком фронте в стране с высокой степенью урбанизации, Вооруженные силы Российской Федерации эффективно справляются с тем, чтобы минимизировать потери среди мирного населения, оперативно налаживать систему гуманитарного снабжения, тем самым обеспечивая провозглашенное на конституционном уровне право каждого на жизнь.

Библиографический список

Конституционная обусловленность права на жизнь как часть общечеловеческих ценностей в современном мире / И. Ю. Чеботарева [и др.] // Юридическая наука. 2022. № 2. С. 23–26.

Неменский О. Б. Самоопределение Донбасса и рождение русской политики // Вопросы национализма. 2021. № 1 (33). С. 123–125.

Пациашвили С. С. Права человека и патернализм в конституции // Архивариус. 2020. № 3 (48). С. 97–102.

Семибратов Е. В. Российско-украинские отношения в 2014–2018 гг. : динамика, тенденции, перспективы // Постсоветские исследования. 2019. № 2. С. 1021–1031.

Снежкова И. А. Языковая политика на Украине как инструмент национальной дискриминации // Власть. 2021. № 1. С. 332–337.

Тимонин А. Н. Томас Гоббс о происхождении государства : опыт комплексного анализа комбинированной концепции // Правовое государство : теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 70–83.

[31] Новости ВЦИОМ. 6 сентября 2022 г. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/cpecialnaja-voennaja-operacija-polgoda-spustja (дата обращения: 06.09.2022).

References

Constitutional Conditionality of the Right to Life as a Part of Universal Human Values in the Modern World / Yu. I. Chebotareva [et al.] // Legal Science. 2022. № 2. P. 23–26.

Nemensky O. B. Self-determination of Donbass and the birth of Russian politics // Questions of nationalism. 2021. № 1 (33). P. 123–125.

Patsiashvili S. S. Human rights and paternalism in the constitution // Archivist. 2020. № 3 (48). P. 97–102.

Semibratov E. V. Russian-Ukrainian relations in 2014–2018: dynamics, trends, prospects // Post-Soviet Studies. 2019. № 2. P. 1021–1031.

Snezhkova I. A. Language policy in Ukraine as an instrument of national discrimination // Power. 2021. № 1. P. 332–337.

Timonin A. N. Thomas Hobbes on the origin of the state: an experience of a comprehensive analysis of the combined concept // Legal state: theory and practice. 2021. № 1 (63). P. 70–83.

Для цитирования:

Новопавловская Е. Е. Реализация конституционного права на жизнь в современных реалия // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 45–53. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/45–53

Recommended citation:

Novopavlovskaya E. E. Realization of the constitutional right to life in modern realities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 45–53. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/45–53

Белгородский государственный технологический университет имени В. Г. Шухова

Новопавловская Е. Е., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры социологии и управления

E-mail: novopavlovskayae@gmail.com

Belgorod State Technological University named after V. G. Shukhov

Novopavlovskaya E. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Sociology and Management Department

E-mail: novopavlovskayae@gmail.com

УДК 342.51
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/54–68

О ЛИШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ НАГРАД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТМЕНЕ РЕШЕНИЙ О НАГРАЖДЕНИИ

В. А. Винокуров

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Поступила в редакцию 28 июля 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена осмыслению стадий российского наградного процесса, касающихся лишения наград государства (государственных наград и наград государственных органов), а также отмены решения о награждении в случае установления недостоверности сведений, содержавшихся в документах, внесенных для представления лица к награждению. Цель исследования – рассмотрение через призму норм Конституции РФ и применительно к требованиям Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099, вопросов использования в наградном законодательстве Российской Федерации и субъектов РФ понятий «отмена решения о награждении» и «лишение награды». Обозначены проблемы использования данных понятий в наградном законодательстве субъектов РФ. Проанализированы нормы Положения о премии Правительства РФ в области культуры, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2022 г. № 79 (с изм. от 16.05.2022). Презюмирована невозможность лишения награды государства, которой человек был удостоен на законных основаниях, независимо от каких-либо иных дальнейших жизненных ситуаций. Одновременно в качестве дискуссионной поставлена проблема сохранения за лицом, совершившим тяжкое или особо тяжкое преступление, высшего звания государства. Сформулированы предложения по устранению обнаруженных недостатков, которые позволят сохранить авторитет государственных наград Российской Федерации и наград субъектов РФ, а также федеральных правительственных премий на высоком уровне.*
Ключевые слова: *Конституция РФ, государственные награды Российской Федерации, награды субъектов РФ, заслуга, подвиг, лишение награды, отмена решения о награждении, премии Правительства РФ.*

Abstract: *the article is devoted to the understanding of the stages of the Russian award process concerning the deprivation of state awards (state awards and awards of state bodies), as well as the cancellation of the award decision in case of establishing the unreliability of the information contained in the documents submitted to represent the person for the award. The purpose of the study is to consider through the prism of the norms of the Constitution of the Russian Federation and in relation to the requirements of the Regulations on State Awards of the Russian Federation, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated September 7, 2010 № 1099, the issues of the use in the award legislation of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation of the concepts of "cancellation of the award decision" and "deprivation of the*

© Винокуров В. А., 2022

award". The problems of using these concepts in the award legislation of the subjects of the Russian Federation are outlined. At the same time, the norms of the Regulations on the Award of the Government of the Russian Federation in the field of culture, approved by Decree of the Government of the Russian Federation № 79 of February 1, 2022, as amended by Decree of the Government of the Russian Federation of May 16, 2022, were analyzed. As a result of the study, the impossibility of depriving the state of the award, which a person was awarded legally, regardless of any other further life situations, is presumed. At the same time, the problem of preserving the highest rank of the state for a person who has committed a grave or especially grave crime is raised as a debatable one. In conclusion, proposals are formulated to eliminate the identified shortcomings, which will preserve the authority of the state awards of the Russian Federation and awards of the subjects of the Russian Federation, as well as federal government awards at a high level.

Key words: *the Constitution of the Russian Federation, state awards of the Russian Federation, awards of the subjects of the Russian Federation; merit, feat, deprivation of awards, cancellation of the award decision, awards of the Government of the Russian Federation.*

Конституция Российской Федерации[1] предусматривает наличие в нашей стране государственных наград Российской Федерации, которые находятся в ведении Российской Федерации (п. «с» ст. 71). Награждение указанными государственными наградами осуществляет Президент РФ (п. «б» ст. 89).

Формулировка «государственные награды Российской Федерации» не совсем точна, на что автор уже обращал внимание[2]. Неудачность данной формулировки объясняется тем, что из ее буквального толкования, учитывая некоторые другие нормы Основного закона, сложно однозначно понять, относятся ли к вопросам Российской Федерации только государственные награды Российской Федерации или Российская Федерация вправе регулировать не только федеральные государственные награды, но и государственные награды субъектов РФ. К сомнениям в безусловной верности изложенной конституционной нормы подтолкнули некоторые положения Конституции РФ. С одной стороны, это территория Российской Федерации, которая «включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними» (ч. 1 ст. 67), и это федеральные государственные стандарты, устанавливаемые Российской Федерацией (ч. 5 ст. 43), а с другой – в числе предметов ведения исключительно Российской Федерации находится федеральная государственная собственность, федеральная государственная служба (п. «д» и «т» ст. 71), а также государственные награды Российской Федерации (п. «с» ст. 71).

Практика пошла по пути, который предполагает, что государственные награды Российской Федерации – это только федеральные государ-

[1] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru

[2] См., например: *Винокуров В. А.* Государственное наградное право. М., 2014. С. 15–16.

ственные награды, т. е. субъекты РФ самостоятельно решают вопросы собственных государственных наград, используя норму ст. 73 Конституции РФ.

По итогам исследования государственных наград в стране в целом предлагалось заменить в п. «с» ст. 71 Конституции РФ словосочетание «государственные награды и почетные звания Российской Федерации» более точной формулировкой: «федеральные государственные награды», в том числе с учетом того, что почетные звания Российской Федерации – не отдельные награды государства, а вид федеральных государственных наград[3].

Отсутствие федерального закона, регулирующего правовые отношения в части государственных наград Российской Федерации, который должен быть принят, как это предусмотрено ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, привело к существенному и не всегда оправданному, на наш взгляд, росту числа государственных наград в стране. Так, по состоянию на 1 июля 2022 г. в Российской Федерации насчитывается 110 видов федеральных государственных наград (без учета степеней)[4], в том числе: два высших звания; восемнадцать орденов; один знак отличия ордена; девятнадцать медалей; один почетный знак; три знака отличия; шестьдесят шесть почетных званий.

На подходе еще одна государственная награда Российской Федерации – звание «Мать-героиня». Глава государства на встрече с семьями, награжденными орденом «Родительская слава», состоявшейся 1 июня 2022 г., пообещал «вернуть, как это было еще в советские времена, почетное звание “Мать-героиня”»[5]. Следует отметить, что в Советском Союзе почетное звание «Мать-героиня» было учреждено в 1944 г.[6] В Общем положении об орденах, медалях и почетных званиях СССР[7], утвержденном в 1979 г., это звание было размещено в статье, посвященной высшим степеням отличия Советского Союза. В указанное выше Положении измене-

[3] См.: *Винокуров В. А.* Награды государства как атрибут российской государственности. М., 2008. С. 39.

[4] О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 (п. 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643.

[5] Встреча с семьями, награжденными орденом «Родительская слава» // Официальный сайт Президента РФ. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/68548 (дата обращения: 27.06.2022).

[6] Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» : указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 37.

[7] Об утверждении Общего положения об орденах, медалях и почетных званиях СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 28. Ст. 479.

ние в статусе награды было внесено в 1980 г.: звание «Мать-героиня» стало именоваться высшей степенью отличия – званием «Мать-героиня»[8].

Самостоятельный, но часто плохо структурированный и слабо объяснимый с правовой точки зрения процесс учреждения государственных наград субъектами РФ привел к тому, что число таких наград по состоянию к середине 2022 г. превысило 1900 наименований[9].

В прилагаемой к статье таблице указано количество государственных наград (наград) субъектов РФ, учрежденных (установленных) законами соответствующих субъектов РФ. Следует иметь в виду, что термины «государственные награды» и «награды» в нашем случае рассматриваются автором как синонимы, поскольку данный вид государственного поощрения определен законами субъектов РФ (за некоторыми исключениями, о которых указано в примечании к таблице).

Таблица

КОЛИЧЕСТВО
государственных наград (наград) субъектов РФ,
учрежденных (установленных) законами субъектов России

№ пп	№ в разделе	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество наград субъекта Российской Федерации
1	2	3	4
I. Республики в составе Российской Федерации			
1	1	Республика Адыгея (Адыгея)	35
2	2	Республика Алтай	40
3	3	Республика Башкортостан	56
4	4	Республика Бурятия	10
5	5	Республика Дагестан	45
6	6	Республика Ингушетия	25
7	7	Кабардино-Балкарская Республика	28
8	8	Республика Калмыкия	24
9	9	Карачаево-Черкесская Республика	1
10	10	Республика Карелия	37
11	11	Республика Коми	47
12	12	Республика Крым	48
13	13	Республика Марий Эл	39
14	14	Республика Мордовия	52
15	15	Республика Саха (Якутия)	51
16	16	Республика Северная Осетия – Алания	47
17	17	Республика Татарстан (Татарстан)	56

[8] О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 июля 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 30. Ст. 613.

[9] По состоянию на 1 января 2014 г. насчитывалось 1672 наименования государственных наград субъектов РФ (см.: *Винокуров В. А.* Государственное наградное право. М., 2014. С. 320).

Продолжение табл.

1	2	3	4
18	18	Республика Тыва	38
19	19	Удмуртская Республика	36
20	20	Республика Хакасия	32
21	21	Чеченская Республика	54 (см. примечание)
22	22	Чувашская Республика – Чувашия	44
II. Края			
23	1	Алтайский	31
24	2	Забайкальский	8
25	3	Камчатский	13
26	4	Краснодарский	7
27	5	Красноярский	12
28	6	Пермский	3
29	7	Приморский	26
30	8	Ставропольский	7
31	9	Хабаровский	38
III. Области			
32	1	Амурская	20
33	2	Архангельская	3
34	3	Астраханская	8
35	4	Белгородская	14
36	5	Брянская	2
37	6	Владимирская	7
38	7	Волгоградская	2
39	8	Вологодская	3
40	9	Воронежская	14
41	10	Ивановская	3
42	11	Иркутская	27
43	12	Калининградская	4
44	13	Калужская	37
45	14	Кемеровская – Кузбасс	25
46	15	Кировская	23
47	16	Костромская	30
48	17	Курганская	2
49	18	Курская	30
50	19	Ленинградская	11
51	20	Липецкая	17 (см. примечание)
52	21	Магаданская	32
53	22	Московская	33
54	23	Мурманская	11
55	24	Нижегородская	19
56	25	Новгородская	27
57	26	Новосибирская	34
58	27	Омская	10

Окончание табл.

1	2	3	4
59	28	Оренбургская	3
60	29	Орловская	3
61	30	Пензенская	29
62	31	Псковская	21
63	32	Ростовская	6
64	33	Рязанская	27
65	34	Самарская	44
66	35	Саратовская	1
67	36	Сахалинская	25
68	37	Свердловская	8
69	38	Смоленская	8
70	39	Тамбовская	23
71	40	Тверская	22
72	41	Томская	6
73	42	Тульская	13
74	43	Тюменская	27
75	44	Ульяновская	38
76	45	Челябинская	23
77	46	Ярославская	3
IV. Города федерального значения			
78	1	Москва	8
79	2	Санкт-Петербург	3
80	3	Севастополь	38
V. Автономная область			
81	1	Еврейская	21
VI. Автономные округа			
82	1	Ненецкий	41
83	2	Ханты-Мансийский – Югра	16
84	3	Чукотский	12
85	4	Ямало-Ненецкий	5
		Итого	**1913**

Примечания.

1. Для подготовки таблицы были использованы данные, содержащиеся в информационном банке «Сводное региональное законодательство» справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. В графе «Количество наград субъекта РФ» указано число наград, поименованных в законах как награды субъекта РФ; награды государственных органов субъекта РФ, установленные законами, не учитывались.

3. Количество наград Чеченской Республики определено в соответствии с Указом Главы Чеченской Республики от 30 декабря 2020 г. № 246 «О мерах по совершенствованию наградной системы Чеченской Республики» // Вести Республики. 2020. 30 дек.

4. Областные награды Липецкой области учреждаются постановлением Липецкого областного Совета депутатов (см. п. 3 ст. 30 Устава Липецкой области), поэтому в соответствующей графе указано число наград, учрежденных соответствующими постановлениями Липецкого областного Совета.

Из таблицы видно, что в различных субъектах России число государственных наград неодинаково и в зависимости от исторических и национальных традиций, других особенностей варьируется от 1 (в Карачаево-Черкесской Республике[10]) до 56 (в Республике Башкортостан[11] и в Республике Татарстан[12]).

В результате столь значительного числа государственных наград в стране увеличилось количество лиц, безосновательно получивших награды, т. е. награжденных за заслуги, которых фактически не было, за подвиги и достижения, которые не совершались, а лишь «правильно» оформлялись.

В Положении о государственных наградах Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099[13], существует норма, позволяющая восстанавливать справедливость в решении наградных вопросов на федеральном уровне. Пункт 10 указанного Положения предусматривает, что в случае установления недостоверности сведений, содержавшихся в документах, внесенных для представления лица к награждению государственной наградой, Президент РФ издает указ об отмене своего указа о награждении данного лица государственной наградой или о внесении соответствующего изменения в указ главы государства.

Отдельной нормой упомянутого выше Положения о государственных наградах Российской Федерации предусмотрена возможность лишения награжденного государственной награды, но лишь вступившим в законную силу приговором суда при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (п. 9). Данное положение корреспондируется с требованиями Уголовного кодекса РФ[14], по ст. 48 которого «При осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного суд может лишить его … государственных наград».

Автор обращал внимание на то, что лишение государственных наград не должно осуществляться судом, поскольку суд определяет виновность или невиновность человека и не исследует вопрос о наличии или отсутствии заслуг, за которые он был удостоен государственной награды[15], а тем более суд не вправе, да и не может ни физически, ни юридически вычеркнуть тот подвиг или те заслуги перед государством и обществом, за которые человек был справедливо удостоен государственной награды.

[10] О знаке отличия Карачаево-Черкесской Республики «Образцовая семья» : закон Карачаево-Черкесской Республики // Официальный интернет-портал правовой информации (http://www.pravo.gov.ru). 2020. 3 марта. № 0900202003030002.

[11] О государственных наградах и почетных званиях Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан // Республика Башкортостан. 2006. 6 янв.

[12] О государственных наградах Республики Татарстан : закон Республики Татарстан // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 10. Ст. 1216.

[13] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643.

[14] Там же. 1996. № 25. Ст. 2954.

[15] См.: *Винокуров В. А.* Комментарий к Положению о государственных наградах Российской Федерации 2010 года. 2-е изд., испр. СПб., 2012. С. 37.

По нашему мнению, взвешенными и более справедливыми в данном вопросе являлись нормы советского законодательства, по которым решение о лишении государственной награды в случае осуждения лица за тяжкое преступление принималось по представлению суда наградившим органом, т. е. Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета РСФСР[16]. Справедливости ради следует отметить, что лишение государственных наград СССР и РСФСР могло быть осуществлено указанными органами и по другим основаниям, в частности в связи с совершением лицом проступка, порочащего его как награжденного, или в случае лишения награжденного гражданства СССР.

Аналогичным способом осуществлялось лишение орденов в монархический период. Так, в Своде законов Российской империи было предусмотрено, что «в случаях проступков, долгу и чести противных, или уголовного преступления кавалеры исключаются из ордена, … но не иначе как по суду и с Высочайшего соизволения»[17].

Обратимся к терминам. В толковых словарях русского языка слово «лишить» означает отнять что-то у кого-то, а слово «отменить» – объявить недействительным, упраздняемым или подлежащим неисполнению[18].

В Конституции РФ, наряду с основополагающей нормой, по которой «основные права и свободы человека неотчуждаемы» (ч. 2 ст. 17), термин «лишение» при закреплении основных прав и свобод человека и гражданина используется в следующем контексте:

лишены избирательных прав граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32);

предусмотрена возможность по решению суда лишить человека и гражданина права на свое имущество и права на жилище (ч. 3 ст. 35; ч. 1 ст. 40);

установлен запрет на лишение человека и гражданина права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ч. 1 ст. 47).

Кроме того, основами конституционного строя закреплен запрет на лишение гражданина Российской Федерации своего гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6).

[16] См.: Статья 40 Общего положения об орденах, медалях и почетных званиях СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979 № 28. Ст. 479 ; статья 33 Положения о государственных наградах РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 января 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 5. Ст. 164.

[17] Свод законов Российской империи. Т. 1, кн. 8 «Учреждение орденов и других знаков отличия». Раздел 2 «Статуты орденов и орденских знаков отличия». Отделение 3 «О случаях возвращения орденских знаков в Капитул и лишения орденов». Статья 201. СПб., 1912. С. 335.

[18] См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 338, 487.

Термин «отмена» в части прав и свобод человека и гражданина используется тексте Основного закона для установления нормы, по которой в Российской Федерации «не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55).

В российском законодательстве понятие «лишение права» рассматривается, в первую очередь, как вид наказания: уголовного (например, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью – ст. 44 Уголовного кодекса РФ) или административного (лишение специального права, предоставленного физическому лицу – ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Но и в этих, казалось бы, однозначно сформулированных нормах ученые выделяют различные проблемы[19].

Данное понятие существует и в нормах гражданского права, поэтому также активно исследуется. Так, С. Ю. Филиппова, рассматривая вопросы лишения права, делает общий вывод, по которому под «лишением права предлагается понимать исключение существования правовой возможности приобретения любого указанного или определенного субъективного права субъектом либо реализации имеющегося у него субъективного права на определенный срок или бессрочно вследствие определенного социально не одобряемого поведения этого лица, специально не направленного на прекращение его права»[20]. Данный вывод при сегодняшнем правовом регулировании обосновывает наличие в российском наградном законодательстве возможность лишения государственной награды (лишения права на государственную награду), в данном случае именно как реакцию государства на противоправное поведение в случае совершения уголовного преступления.

Однако остается открытым вопрос: можно ли уничтожить заслугу человека перед государством и обществом, в числе которой и подвиг, являющийся высшим выражением заслуги? Ответ очевиден: определенно нет. Современное наградное законодательство Российской Федерации позволяет не удостаивать государственной награды, несмотря на наличие заслуги, поскольку формулировки, за которые можно наградить, не отличаются четкостью, и многое зависит от субъективного мнения лица, подготавливающего наградные документы. Но если заслуга существует, оценена всеми лицами, на которые главой государства возложена такая обязанность, и решение о награждении человека награждающим субъектом принято, то лишить награды невозможно.

[19] См., например: *Лопашенко Н. А.* Об уголовном наказании в России : заметки на полях Уголовного кодекса (от настоящего к будущему) // Закон. 2021. № 12. С. 39 ; *Якимов А. Ю.* Установление и применение административного наказания в виде лишения специального права (разновидности данного наказания и их особенности) // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 32–40.

[20] *Филиппова С. Ю.* Лишение права как частноправовой феномен : природа, основания, функции // Правоведение. 2013. № 5. С. 141–142.

Несомненно, необходимо отменять решения о награждении в связи с неправомерным получение награды, т. е. тогда, когда заслуга фактически отсутствовала, подвиг был совершен другим лицом или это был не подвиг, документы содержат недостоверную информацию и т. п. Поэтому, учитывая различные правовые смысловые значения понятий «отмена» и «лишение», в Положении о государственных наградах Российской Федерации предусмотрено как лишение государственных наград (при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления), так и отмена решения о награждении государственными наградами в случае фактического отсутствия заслуг.

В то же время в законах только 29 субъектов РФ предусмотрена возможность отменить решение о награждении государственной наградой в случаях выяснения недостоверности документов, на основании которых было осуществлено награждение, или, как указано в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О наградах и почетных званиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»[21], «в случаях выявления фактов подачи заведомо ложных сведений о награжденном, удостоенном почетного звания, фальсификации наградных документов». Причем в Законе Республики Мордовия «О государственных наградах Республики Мордовия»[22] вопрос отмены указа о награждении по указанным основаниям включен в статью, предусматривающую порядок лишения государственных наград Республики Мордовия; Закон Удмуртской Республики «О государственных наградах Удмуртской Республики и почетных званиях Удмуртской Республики»[23] предусматривает возможность отмены указа только о присвоении почетного звания, в отношении иных государственных наград данная процедура не предусмотрена; Закон Кировской области «О почетных знаках Кировской области»[24] содержит путаницу в терминологиях, поскольку предусматривает возможность «*лишения* почетного знака … в случае установления недостоверности сведений, содержащихся в документах, внесенных для представления лица к награждению почетным знаком, губернатором области, который издает указ об *отмене* указа … о награждении почетными знаками в отношении названного лица…» (курсив мой. – *В. В.*). В законодательстве

[21] Принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 26 ноября 2015 г., подписан губернатором Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 27 ноября 2015 г. № 125-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2015. № 11 (ч. 2, т. 1). Ст. 1276.

[22] Принят Государственным Собранием Республики Мордовия 4 сентября 2014 г., подписан Главой Республики Мордовия 10 сентября 2014 г. № 61-З // Известия Мордовии. 2014. 12 сент.

[23] Принят Государственным Советом Удмуртской Республики 17 апреля 2001 г., подписан Президентом Удмуртской Республики 3 мая 2001 г. № 22-РЗ // Известия Удмуртской Республики. 2001. 4 мая.

[24] Принят Законодательным Собранием Кировской области 27 сентября 2007 г., подписан губернатором Кировской области 8 октября 2007 г. № 170-ЗО // Вятский край. 2007. 17 окт.

иных субъектов РФ предусмотрена лишь процедура лишения государственных наград (наград) субъектов России, как правило, за совершение умышленных преступлений.

Изложенные выше рассуждения в отношении государственных наград Российской Федерации и субъектов России в полной мере следует экстраполировать на награды иных государственных органов[25], в частности на правительственные награды, в число которых входят и премии Правительства РФ.

Положением о премии Правительства РФ в области культуры, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2022 г. № 79[26], предусмотрено, что присуждение премии осуществляется на основании предложений Межведомственного совета по присуждению премии Правительства РФ в области культуры. Положение о проведении конкурса на соискание премии Правительства РФ в области культуры, утвержденное, как это предусмотрено названным выше правительственным постановлением, Министерством культуры Российской Федерации[27], содержит достаточно сложную процедуру проведения конкурса, включающую, кроме высоких требований к выдвигаемым работам, три этапа: первый – отбор работ соискателей соответствующим департаментом Минкультуры России; второй – проведение независимой оценки работ соискателей премии экспертами; третий – рассмотрение Межведомственным советом работ соискателей премии, отобранных экспертами, и принятие решения по номинантам конкурса на соискание премии. И лишь после завершения указанных действий принимается акт Правительства РФ о присуждении премии в области культуры.

Установленные горнила конкурса, на всех этапах которого были признаны достижения лиц, поименованных в конечном итоге в правительственном акте, т. е. подтвержден их значительный вклад в развитие российской культуры, логичным результатом которого является постановление о присуждении премии, не позволяют усомниться в непредвзятости принимаемых, в том числе коллегиально, решений. Поэтому внесенное в п. 10 Положения о премии Правительства РФ в области культуры дополнение, позволяющее изменить уже принятое решение о присуждении премии «до вручения диплома лауреата премии, почет-

[25] Рассматривая наградную систему в стране, автор предложил именовать федеральные государственные награды, награды субъектов РФ, а также награды, учреждаемые государственными органами, наградами государства (см., например: *Винокуров В. А.* Награды государства как атрибут российской государственности. М., 2008. С. 18 и др.).

[26] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 6. Ст. 888.

[27] Положение о проведении конкурса на соискание премии Правительства Российской Федерации в области культуры : утв. приказом Министерства культуры РФ от 30 марта 2022 г. № 460 // Официальный интернет-портал правовой информации (http://www.pravo.gov.ru). 2022. 24 июня. № 0001202206240021.

ного знака лауреата премии и удостоверения к нему»[28], противоречит самой сути и основным требованиям данного Положения, а также проводимому в соответствии с ним конкурсу. Как видим, вместо апробированных в наградном праве понятных терминов появилось словосочетание «изменить решение», смысл которого с точки зрения права не раскрыт (является ли это лишением награды или отменой решения о награждении). Но, несмотря на явное нарушение права человека на награду за подтвержденные в установленном порядке заслуги перед государством и обществом, Правительство РФ воспользовалось новой нормой[29], что не могло не сказаться на имидже правительственной премии.

Учитывая высказанный С. Ю. Филипповой вывод, по которому «лишение права представляет собой реакцию на противоправное или иное социально неодобряемое поведение»[30], полагаем, что для наградного права как института конституционного права России данный подход возможен, но при подготовке и согласовании наградных документов, т. е. до принятия решения о награждении. В данном случае при осуществлении лицом, представляемым к награде, противоправного или иного социально неодобряемого поведения, право на награду не будет ему предоставлено. После принятия решения, юридически подтвердившего наличие заслуг, основания для лишения награды, на наш взгляд, отсутствуют, особенно, если исходить из того, что никто не вправе и не может отменить заслугу человека, вычеркнув из жизни государства и общества его подвиг. Таким образом, лишение награды государства должно стать юридически невозможным, а решение о лишении награды – юридически ничтожным.

Несомненно, с точки зрения морали остается открытым вопрос, может ли Герой Российской Федерации или Герой Труда Российской Федерации, т. е. лицо, которое весьма явственно отождествляется с наградившим его государством, носить это высокое звание, совершив после награждения преступление? Ведь геройский подвиг этого человека (боевой, трудовой) никто не может отменить. Определить соотношение морали и права в подобных случаях весьма сложно. Поэтому решение о лишении высших

[28] О внесении изменения в Положение о премии Правительства Российской Федерации в области культуры : постановление Правительства РФ от 16 мая 2022 г. № 884 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 21. Ст. 3460.

[29] За значительный вклад в развитие российской культуры распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 3671-р была присуждена премия Правительства РФ 2021 г. в области культуры за постановку спектакля «ЦАРЬ ЭДИП» работникам федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный академический театр имени Евгения Вахтангова» директору К. И. Кроку и художественному руководителю Р. Туминасу. Однако последний распоряжением Правительства РФ от 16 мая 2022 г. № 1187-р был исключен из числа лауреатов данной премии, причем без каких-либо официальных оснований // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 2). Ст. 9249 ; 2022. № 21. Ст. 3504.

[30] *Филиппова С. Ю.* Указ. соч. С. 142.

званий Российской Федерации должно осуществляться исключительно тем должностным лицом, которое принимало решение о их присвоении, т. е. Президентом РФ. Основанием для лишения указанных званий, на наш взгляд, должно быть заключение Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам. При этом указанная Комиссия вправе принять решение о нецелесообразности лишения конкретного лица высшего звания.

Учитывая высказанные автором в ранее опубликованных работах суждения и проведенное исследование, предлагаем следующее:

1) исключить такой вид дополнительного уголовного наказания, как лишение государственных наград (включая лишение почетного звания), для чего следует внести соответствующие изменения в ст. 44, 45, 48 и 71 Уголовного кодекса РФ;

2) изложить п. 9 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», в следующей редакции:

«9. Награжденный не может быть лишен государственной награды, за исключением званий «Герой Российской Федерации», «Герой Труда Российской Федерации».

Решение о лишении званий «Герой Российской Федерации», «Герой Труда Российской Федерации» принимается Президентом РФ на основании заключения Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам, которая рассматривает соответствующее представление суда при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.»;

3) сократить количество федеральных государственных наград, наград федеральных государственных органов, а также государственных наград (наград) субъектов РФ;

4) предусмотреть в положениях о наградах возможность отмены решений о награждении в случаях установления недостоверности сведений, содержавшихся в документах, внесенных для представления лица к награждению;

5) установить запрет на лишение наград государства, полученных на законных основаниях за подтвержденные в установленном порядке заслуги (включая подвиг);

6) сохранить аналогично предложению, сформулированному в п. 2, как исключение из общего правила возможность лишения высшей государственной награды (награды) субъекта РФ за совершение умышленного преступления.

Реализация сформулированных предложений позволит не только облегчить громоздкую систему наград государства и в результате сократить число лиц, незаконно получающих награды, но и исключить юридическую несправедливость, когда человек, получивший заслуженную награду, по сути, незаконно лишается права оставаться ее кавалером.

Библиографический список

Винокуров В. А. Государственное наградное право. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2014. 608 с.

Винокуров В. А. Комментарий к Положению о государственных наградах Российской Федерации 2010 года. 2-е изд., испр. СПб. : Экслибрис-Норд, 2012. 413 с.

Винокуров В. А. Награды государства как атрибут российской государственности. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. 624 с.

Лопашенко Н. А. Об уголовном наказании в России : заметки на полях Уголовного кодекса (от настоящего к будущему) // Закон. 2021. № 12. С. 33–48.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азъ Ltd, 1992. 960 с.

Филиппова С. Ю. Лишение права как частноправовой феномен : природа, основания, функции // Правоведение. 2013. № 5. С. 124–142.

Якимов А. Ю. Установление и применение административного наказания в виде лишения специального права (разновидности данного наказания и их особенности) // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 32–40.

References

Vinokurov V. A. State award law. M. : Publishing House of Moscow University, 2014. 608 p.

Vinokurov V. A. Commentary on the Regulations on State Awards of the Russian Federation in 2010. 2nd ed., ispr. SPb. : Exlibris-Nord, 2012. 413 p.

Vinokurov V. A. State awards as an attribute of Russian statehood. M. : Moscow University Press, 2008. 624 p.

Lopashenko N. A. On criminal punishment in Russia: notes on the margins of the Criminal Code (from the present to the future) // Law. 2021. № 12. P. 33–48.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory Dictionary of the Russian language. M. : Az Ltd, 1992. 960 p.

Filippova S. Yu. Deprivation of the right as a private law phenomenon: nature, grounds, functions // Pravovedenie. 2013. № 5. P. 124–142.

Yakimov A. Yu. Establishment and application of administrative punishment in the form of deprivation of a special right (varieties of this punishment and their features) // Administrative law and process. 2015. № 6. P. 32–40.

Для цитирования:

Винокуров В. А. О лишении государственных и правительственных наград в Российской Федерации и отмене решений о награждении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 54–68. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/54–68

Recommended citation:

Vinokurov V. A. On the issue of the deprivation of State and Government awards in the Russian Federation and the cancellation of award decisions // Proceedings of Voronezh

State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 54–68. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/54–68

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Винокуров В. А., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: tigp@igps.ru

Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia

Vinokurov V. A., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Theory and History of State and Law Department, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: tigp@igps.ru

УДК 342.56
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/69–81

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИИ

Н. А. Галстян

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 22 апреля 2022 г.

Аннотация: *анализируется место конституционного судебного контроля в системе мер по защите и обеспечению политической конкуренции в России. Центральное место уделено принципу разделения властей и лежащей в его основе системе сдержек и противовесов. К числу основных преград для развития политической конкуренции относятся изъяны в разделении властей, создающие ограничения для поддержания требуемого баланса на политической арене. Возможности влияния Конституционного Суда РФ на политический рынок предопределяют его статус в качестве важнейшего гаранта политической конкуренции. Автор приходит к выводу, что сегодня роль судебного конституционного контроля в поддержании политической конкуренции существенным образом ограничена, что вызвано проблемами во властной конструкции и, как следует из анализа судебной практики, отсутствием последовательности в понимании Конституционным Судом РФ феномена политической конкуренции и правовых способов ее защиты.*
Ключевые слова: *политическая конкуренция, разделение властей, конституционный контроль, защита конституции, независимость суда.*

Abstract: *this article analyzes the place of constitutional judicial control in the system of measures for protection and maintenance of the political competition in Russia. The central place is devoted to the principle of separation of powers and its underlying system of checks and balances. The main obstacles to the development of political competition are defects in the separation of powers, which create limitations on maintaining the required balance in the political arena. Possibility of the influence of the Constitutional Court of Russia on the political market predetermines its status as the most important guarantor of political competition. The author concludes that nowadays the role of judicial constitutional control in maintaining of the political competition is significantly limited, which is caused by problems in the constitutional construction of power and, as follows from the analysis of judicial practice, the lack of consistency in the understanding of the phenomenon of political competition by the Constitutional Court of Russia and relevant legal measures for its protection.*
Key words: *political competition, separation of powers, constitutional control, protection of the constitution, independence of the judiciary.*

Становление России как правового и демократического государства, в качестве которого страна провозглашена на современном этапе конституционного развития (ст. 1 Конституции РФ), невозможно без обеспечения верховенства Конституции РФ. Это предполагает реализацию базовых

© Галстян Н. А., 2022

конституционных принципов организации власти, главным среди которых видится основанный на механизме сдержек и противовесов принцип разделения властей. Конституция РФ относит разделение властей к основам конституционного строя и определяет самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти гарантией реализации данного принципа (ст. 10 Конституции РФ). Как теоретическая конструкция разделение властей (система сдержек и противовесов) представляет собой ***механизм ограничения власти***, где каждая из ветвей, являясь самостоятельной, в то же время институционально зависит от другой. При этом только при сосуществовании они составляют единый механизм осуществления власти, где *каждая ветвь имеет возможности для уравновешивания и контроля за деятельностью другой*. Именно уравновешивание и контроль создают порядок, при котором ни одна из ветвей власти ***не способна занять доминирующее положение и безраздельно владеть всеми властными ресурсами***, т. е. монополизировать политическую систему.

Политическая конкуренция как объект конституционно-правовой защиты. Конституция РФ, прямо не упоминая политическую конкуренцию, закрепляет ее в качестве одной из основ конституционного строя. Помимо разделения властей и самостоятельности ветвей власти, содержанием политической конкуренции выступают принципы идеологического и политического многообразия и многопартийности, предусмотренные ст. 13 Конституции РФ, а также субъективные политические права и свободы[1].

Исходя из конституционно-правового содержания, политическую конкуренцию можно определить как ***систему общественно-политических институтов, процедур и практик, обеспечивающую реализацию конституционных принципов разделения властей, сменяемости власти, плюрализма, многопартийности и др.*** В политике баланс достигается благодаря схожему с конкуренцией на товарном рынке[2] ***механизму противодействия монополизму***, который, как представляется, носит универсальный характер. Более того, как отмечает С. В. Масленникова (Васильева), в методологии правового анализа и оценки политической конкуренции возможно обращаться и к практикуемым в экономике подходам, поскольку в политике и экономике объекты, по поводу которых стороны вступают в конкуренцию, схожи: ресурсы, рынок, прибыль, потребитель[3].

[1] В частности, свобода мысли и слова, свобода средств массовой информации (ст. 29 Конституции РФ); право на объединение и свобода деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ); право на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ); право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) и др.

[2] О защите конкуренции : федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (п. 7 ст. 4) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3434.

[3] См.: *Васильева С. В.* Политическая конкуренция в теории и действии : к вопросу о сложности ее правовых оценок // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 23.

Между тем, говоря о феномене политической конкуренции, хотелось бы отметить, что использование категории «конкурент» применительно ко всем отношениям на политическом рынке может быть лишь условным. Конкурентом является субъект, участвующий *в соперничестве за достижение определенного ограниченного объекта (ресурса)*[4], *которым в политике выступает власть. В конкурентной борьбе данный объект доступен каждому при определенных усилиях*[5], *а его получение одним из конкурентов связано с полным или частичным отстранением от него остальных. Однако с конституционно-правовой точки зрения возникающие* ***внутри разделения властей отношения не предполагают какую-либо борьбу за власть***[6]***, так как для ветвей власти она не является ограниченным и неделимым объектом (в отличие, например, от электоральной борьбы). Это вытекает из самой доктрины разделения властей, устанавливающей ограниченный конституционными нормами круг субъектов, уполномоченных осуществлять отведенные им властные функции в пределах закрепленных полномочий и компетенции. При этом, как было отмечено, система сдержек и противовесов отражает «рыночный механизм» конкурентного взаимодействия*** путем *исключения или ограничения возможности каждой из ветвей власти в одностороннем порядке воздействовать на общие условия осуществления власти,* т. е. ***ограничивает концентрацию власти*** каким-либо одним субъектом и ***препятствует формированию монополизма*** в политике. Демократия, как пишет судья Конституционного Суда РФ К. В. Арановский, «разделяет власть по ветвям, чтобы никто не мог ею владеть безраздельно, уклоняясь от правил и произвольно их меняя»[7].

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ, Суд) обращается к политической конкуренции в контексте парламентской деятельности, формирования органов власти, проблем взаимоотношения между органами, партийного строительства и др. Так, раскрывая *процедурные аспекты законотворчества*, Суд вводит основан-

[4] См., например: *Fog A.* Towards a Universal Theory of Competition and Selection. Working Paper Technical University of Denmark. 4 July 2013. P. 28 ; *Вебер М.* Основные социологические понятия // Теоретическая социология : антология / сост. и ред. С. П. Баньковская. М., 2002. Ч. 1. С. 117.

[5] См.: *Радаев В. В.* Что такое конкуренция? // Экономическая социология. Электронный журнал. 2003. № 2. Март. С. 16.

[6] При этом в истории известны случаи такого противостояния, например, конституционный кризис в России в 1992–1993 гг.; конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти в Перу в 2019 г., вызванный отсутствием консенсуса при назначении одного из судей Конституционного суда Перу; длящийся с 2019 г. в Венесуэле конфликт между Хуаном Гуайдо (избранным Национальной ассамблей) и правительством страны в лице президента Н. Мадуро и др.

[7] Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации К. В. Арановского по Определению от 09.11.2017 № 2508-О/2017 // Конституционный Суд Российской Федерации (Официальный сайт). URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision298856.pdf (дата обращения: 28.03.2022).

ное на принципах народовластия, правовой демократии и политического плюрализма понятие «парламентская и партийная конкуренция», а конкуренция различных позиций по политическим и социально-экономическим вопросам, как отмечает Суд, составляет содержание парламентской деятельности при формировании окончательного текста федеральных законов[8]. Подобный подход к толкованию политической конкуренции в широком смысле видится в полной мере обоснованным для определения ее содержания как комплексного явления, хотя и не является общеупотребимым в практике Конституционного Суда РФ. Например, упоминая политическую конкуренцию в Заключении о поправках к Конституции РФ от 2020 г., Суд рассматривает ее отдельно от таких понятий, как «парламентаризм», «многопартийность», «разделение властей» и «независимое правосудие» (при этом акцентируя внимание в рамках последнего на собственную деятельность)[9]. Как представляется, это свидетельствует об ***отсутствии последовательности в понимании Конституционным Судом РФ политической конкуренции как самостоятельного политико-правового феномена***, в связи с чем при системном толковании упомянутого Заключения можно сделать вывод, что данное понятие применяется им лишь *в контексте электоральных процедур*. Аналогичный подход прослеживается и в решениях Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), который также обращается к политической конкуренции именно в целях конкретизации избирательных прав и свобод[10]. В практике ЕСПЧ это объясняется тем, что им рассматриваются споры, вытекающие из нарушения политических прав и свобод граждан и организаций в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод[11]. В то же время узкое толкование политической конкуренции Конституционным Судом РФ, как видится, ***приводит и к необоснованному ограничению роли самого Суда внутри системы разделения властей***. Данная

[8] Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 № 854-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 4. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision394335.pdf (дата обращения: 02.04.2022).

[9] См.: Пункт 6.2 Заключения Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З // Рос. газета. Федеральный выпуск. № 56 (8110). URL: https://rg.ru/2020/03/17/ks-rf-popravki-dok.html (дата обращения: 31.03.2022).

[10] См.: Application no. 310/15 Mugemangango v. Belgium, Judgment of 10 July 2020, § 6 // European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203885 (дата обращения: 09.04.2022) ; Application no. 7819/03 Özgürlük ve Dayanişma Partisi (ÖDP) v. Turkey, Judgment of 22 October 2012, § 37 // European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-110866 (дата обращения: 09.04.2022) ; Application no. 29400/05 The Communist Party of Russia and others v. Russia, Judgment of 19 September 2012, § 12, 128 // European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-111522 (дата обращения: 09.04.2022).

[11] Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14, вступившими в силу 1 июня 2010 г.). г. Рим, 4.XI.1950 г. (русская версия) // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols (дата обращения: 02.04.2022).

проблема приобретает особую значимость с учетом имеющихся у него реальных возможностей для воздействия на политическую конкуренцию и поддержания баланса на политической арене, на чем хотелось бы остановиться подробнее.

Исследуя конституционную модель власти в России, американский исследователь Эми Дж. Вайсман отмечает, что, будучи единственным судебным органом с правом принятия решения о конституционности нормативных актов, Конституционный Суд РФ является важнейшим элементом судебной системы при анализе взаимодействия ветвей власти между собой[12]. В отличие от иных институтов власти, Суд имеет реальные механизмы поддержания конкурентных начал в политике, поскольку обладает такими уникальными полномочиями, как осуществление конституционного нормоконтроля и исключительное право на толкование Конституции РФ[13]. В связи с этим председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин отмечает способность конституционных судов «преодолевать возведенную в закон волю политического большинства» путем прояснения (улучшения) воли большинства и сглаживания возмущения, получаемого от политического меньшинства[14]. Кроме того, говоря об особом месте конституционного судебного контроля в вопросах взаимоотношения между большинством и меньшинством, В. Д. Зорькин пишет об *арбитражной роли конституционной юстиции*, способствующей достижению между большинством и меньшинством взаимного понимания «посредством интерпретации юридических смыслов»[15]. Это означает, что в системе сдержек и противовесов Конституционный Суд РФ осуществляет ***уравнивание политического рынка*** в интересах защиты меньшинства (например, оппозиции) от возможных злоупотреблений со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти, что способствует ***защите Конституции РФ и заложенных в ней конституционных ценностей в целях поддержания баланса на политической арене***. Подобное восприятие института конституционного судебного контроля актуально и для других стран, например для Германии, где противодействие исполнительной власти и парламентскому большинству, как отмечается в литературе, было целью создания в 1951 г. независимого Федерального Конституционного суда Германии[16].

[12] См.: *Weisman Amy J.* Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation. American University International Law Review 10. № 4. 1995. P. 1389.

[13] Полномочия Конституционного Суда РФ, закрепленные в Основном законе России, конкретизируются в отдельном федеральном конституционном законе (см.: О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447 (далее – ФКЗ о КС РФ)).

[14] См.: *Зорькин В. Д.* Конституционный контроль в контексте современного правового развития // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 4. С. 2.

[15] *Зорькин В. Д.* Конституционное правосудие : процедура и смысл. Конституционный Суд Российской Федерации. СПб., 2021. С. 30.

[16] См.: *Benz A.* The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism. From the book: Nicholas Aroney & John Kincaid eds «Courts

Защита конституции и поддержание политической конкуренции. Согласно ч. 1 ст. 125 Конституции РФ, конституционное судопроизводство осуществляется в целях «защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации». К числу объектов защиты, таким образом, относятся и упомянутые в ст. 1 Конституции РФ характеристики России. При этом политическая конкуренция как неотъемлемый атрибут демократии одновременно служит и защитой независимости суда, так как ***сменяемость и рассредоточение власти*** препятствуют получению отдельными лицами достаточных политических ресурсов для ограничения автономии судей, а также облегчают сопротивление судебной системы подобным попыткам[17]. Таким образом, в деятельности Конституционного Суда РФ *поддержание политической конкуренции означает защиту конституционного строя и обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ*, что достигается, например, через интерпретационную практику или конституционный нормоконтроль. Это соответствует и взглядам основоположника концепции конституционного судебного контроля Г. Кельзена, по мнению которого гарантирование конституции возможно лишь в условиях, где отмена «неправомерного акта осуществляется органом отдельным и независимым от органа, издавшего неправомерный акт»[18]. Сам Г. Кельзен отмечал, что именно конфликт Конституционного суда Австрии с властями и его расформирование в 1929 г. с назначением верных правительству судей сделал страну более восприимчивым и лояльным к фашизму государством, что и привело к «аншлюсу» Австрии гитлеровской Германией в 1938 г.[19]

Место конституционного судебного контроля в защите политической конкуренции. Исходя из своего статуса, Конституционный Суд РФ (как и вся судебная ветвь власти) не вовлечен в какой-либо форме в борьбу за власть, поскольку он не участвует в непосредственном осуществлении политической деятельности. Это отличает Суд от главы государства, который наделен широким объемом полномочий для поддержания баланса в системе разделения властей, но в то же время является центральной политической фигурой во всей властной конструкции. Будучи активным участником политической борьбы (как непосредственно участвуя в выборах, так и взаимодействуя с иными властными институтами), он признается формально нейтральным «гарантом Конституции Россий-

in Federal Countries: Federalists or Unitarists?».University of Toronto Press, 2017. P. 202.

[17] См.: *Leiras M., Giraudy A., Tuñón G.* Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008) // The Journal of Politics. 2015. Vol. 77, № 1. P. 175.

[18] *Кельзен Г.* Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция). Ч. 1 // Право и политика. 2006. № 8. С. 13.

[19] См.: *Hans Kelsen*. Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution // The Journal of Politics. 1942. Vol. 4, № 2. P. 188.

ской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», обеспечивающим «согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В связи с этим представляется, что зависимость от результатов политической конкуренции является ключевым фактором при определении, способен ли какой-либо властный институт принимать политически нейтральные решения в интересах конкурентности политической системы.

Как справедливо пишет С. Н. Болдырев, именно судебная ветвь власти, апробированная как наименее опасная и возникшая исторически позже исполнительной и законодательной ветвей, может эффективно контролировать политические ветви[20]. Поскольку решения Суда касаются интерпретации положений Основного закона, являющегося и политическим документом, они имеют как правовое, так и сугубо политическое значение и последствия. Из этого следует, что конституционный судебный контроль как исключительно правовой институт в значительной степени подвержен влиянию политики. При этом В. Е. Чиркин отмечал, что будучи сильной и обладая возможностью осуществлять такие меры, которые не вправе предпринимать другие ветви власти, судебная ветвь не опирается на непосредственную поддержку избирателей (как законодательная), а также не имеет силовых механизмов как власть исполнительная[21]. Неизбежное нахождение органа судебного конституционного контроля в орбите политических процессов предопределяет приоритет его максимальной деполитизации через исключение влияния со стороны каких-либо властных институтов. Такое влияние может привести к тому, что призванный защищать конституцию субъект будет легитимизировать и легализовывать заведомо неправовые решения органов государственной власти. В развивающихся демократиях, где обладающие чрезмерной властью должностные лица нередко представляют угрозу для разделения властей, активность судей в отстаивании собственной позиции приводит к ограничению их независимости ввиду вмешательства иных политических сил в конкретные дела или прямого давления[22]. Это может также приводить к отказу властей от исполнения решений органов конституционного контроля или к изменению процедуры назначения судей[23].

Таким образом, конституционный судебный контроль может быть определен в качестве механизма защиты конкурентного правопорядка в политике ввиду следующих факторов:

Во-первых, в силу своего статуса Конституционный Суд РФ является независимым судебным органом, ***который не участвует в политиче-***

[20] См.: *Болдырев С. Н.* Технико-юридические основы деполитизации судебной власти в системе разделения властей // Общество и право. 2010. № 2 (29). С. 25.

[21] См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. М., 1997. С. 297.

[22] См.: *Shapiro M.* Judicial Independence: New Challenges in Established Nations // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2013. Vol. 20, № 1. P. 272.

[23] См.: *Adam S. Chilton, Mila Versteeg*. Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights // The University of Chicago Law Review. 2018. Vol. 85, № 2. P. 302.

ской борьбе, т. е. не конкурирует с кем-либо за получение власти, распределение властных ресурсов или за оказание какого-либо воздействия на власть. В этом проявляется *отстраненность Суда от политического рынка* и *невозможность его непосредственного регулирования* (в отличие от иных властных институтов), поскольку воздействие на общественные отношения осуществляется им опосредованно через рассмотрение дел.

Во-вторых, Конституционный Суд РФ как независимый орган и элемент отдельной ветви власти ***не заинтересован в результатах политической борьбы или в доминировании какого-либо субъекта на политической арене***. Более того, с точки зрения доктрины разделения властей именно конкурентная и свободная от монополизма политическая система обеспечивает суду самостоятельность и служит гарантией его независимости. Регулярная сменяемость законодательной и исполнительной ветвей власти (в том числе главы государства) в совокупности с несменяемостью судей создает беспрепятственную возможность для истолкования конституционных смыслов в интересах защиты политической конкуренции. ***Распределение государственной власти между несколькими субъектами***, таким образом, ***затрудняет получение достаточных властных ресурсов одним субъектом*** для ограничения самостоятельности судебной системы.

В-третьих, имеющийся у Конституционного Суда РФ ***правовой инструментарий может быть использован для противодействия политическому монополизму***. Полномочия Суда охватывают всю систему мер по осуществлению им конституционного судопроизводства, согласно ч. 1 ст. 125 Конституции РФ, и в то же время служат и средством защиты политической конкуренции. В связи с этим хотелось бы подробнее остановиться на некоторых из них:

Рассмотрение дел о соответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, п. 1. ст. 3 ФКЗ о КС РФ) является ключевым полномочием Суда в обеспечении и защите политической конкуренции. В рамках этих дел он чаще всего обращается непосредственно к конституционным основам организации власти, в том числе к разделению властей. Так, в 1992 г. Конституционный Суд РСФСР (предшественник нынешнего Суда) прямо указывал на нарушение Президентом РСФСР принципа разделения властей[24] при издании Указа об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР[25]. Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно ссылался на данный принцип при анализе полномочий Счетной палаты РФ[26] и в вопросе о полномочиях

[24] Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14.01.1992 г. № 1-I // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 247.

[25] Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР : указ Президента РСФСР от 19.12.1991 № 289 // Официальный сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/617 (дата обращения: 30.03.2022).

[26] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П/2004 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 19. Ст. 1923.

государственных органов субъектов России[27]. Между тем при рассмотрении данной категории дел Суд раскрывает содержание политической конкуренции без упоминания ее как самостоятельной категории. При этом он неоднократно ссылается на политическую конкуренцию при **рассмотрении дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод** (п. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, п. 3. ст. 3 ФКЗ о КС РФ), связанных с применением нормативных актов по конкретным делам. Однако, как и ЕСПЧ, Суд раскрывает политическую конкуренцию в таких делах только в контексте нарушения электоральных прав граждан и объединений[28].

Толкование Конституции РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, п. 4. ст. 3 ФКЗ о КС РФ) является исключительным полномочием Конституционного Суда РФ, при осуществлении которого он может обращаться к политической конкуренции для раскрытия ее характеристик через существующие конституционно-правовые институты. Например, при толковании ч. 1 ст. 96 и ст. 99 Конституции РФ Судом было отмечено, что содержанием политической конкуренции является политическое многообразие, многопартийность, равенство и свобода деятельности общественных объединений[29]. По мнению Эми Дж. Вайсман, использование данного полномочия может привести к возникновению зависимости Суда от запрашивающих толкование государственных органов, так как он может стать слишком тесно связанным с ними субъектом, исполняющим запросы, которые не имеет возможности отклонить[30]. Как представляется, этот тезис лишь отчасти может быть принят в качестве обоснованного. При институциональной независимости органа конституционного контроля от иных властных институтов, когда политическая целесообразность исключена из процесса принятия решений, именно возможность толкования Основного закона путем конкретизации конституционных положений служит защите конституции.

Проблемы обеспечения независимости Конституционного Суда РФ в условиях политической конкуренции. Из вышеизложенного следует, что наделенный достаточными полномочиями Конституционный Суд РФ может осуществлять правовую защиту политической конкуренции, хотя и не уполномочен выявлять факты ее нарушения или обеспечивать принудительное исполнение своих решений. Несмотря на провозглашенный принцип самостоятельности и независимости судебной ветви власти (ст. 10, 120 Конституции РФ), вопрос *суверенизации органа конституционного судебного контроля* в контексте поддержания конкурентного

[27] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15. Ст. 2284.

[28] См., например, постановления Конституционного Суда РФ: от 23.11.2021 г. № 50-П (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49. Ст. 8396) ; от 12.03.2021 № 6-П (Там же. 2021. № 12. Ст. 2131) ; от 15.11.2018 № 42-П (Там же. 2018. № 48. Ст. 7491).

[29] По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 28. Ст. 4335.

[30] См.: *Weisman Amy J.* Separation of Powers in Post-Communist Government... P. 1392.

правопорядка в политике связан с рядом факторов, препятствующих обеспечению его независимости. В частности, Конституционный Суд РФ испытывает на себе воздействие других властных институтов, ***приводящее к изъянам в системе разделения властей и деформации властной конструкции***. Например, как следует из положений ч. 1 ст. 128 Конституции РФ, именно по представлению Президента РФ Совет Федерации РФ назначает Председателя Суда, его заместителей и судей, кандидатуры которых получили при тайном голосовании простое большинство от общего числа сенаторов РФ (ст. 9 ФКЗ о КС РФ). Здесь важно отметить и возможность прекращения полномочий Председателя Суда, его заместителя и самих судей Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ (п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ), что не лишает Суд права прекращать их полномочия самостоятельно на основе ст. 18 ФКЗ о КС РФ. Кроме того, Суд также испытывает на себе влияние и законодательной ветви власти, способной пересматривать порядок его формирования и деятельности. Так, говоря о возможностях парламента влиять на условия осуществления Судом своей деятельности, М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский обращают внимание на неоднократный пересмотр правил ухода судей в отставку и решение о передислокации Конституционного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург[31]. Данная проблема приобретает особую актуальность в условиях, когда законодательная ветвь власти также находится под определенным влиянием со стороны главы государства[32]. Наличие у властных институтов рычагов влияния на Конституционный Суд РФ и отдельных судей, таким образом, может способствовать ограничению возможностей Суда действовать самостоятельно и на свое усмотрение в случаях, когда это требуется в интересах защиты Конституции РФ, что непосредственно ***отражается и на качестве судебных решений в рамках конституционного правосудия***. В связи с этим в литературе справедливо отмечается, что *самостоятельность судебной ветви* власти как способ ее «организационного построения» (т. е. автономности от иных ветвей власти) и *независимость судей* невозможно рассматривать в отрыве друг от друга[33].

Таким образом обладающий достаточным объемом конституционных полномочий и незаинтересованный в результатах конкурентной борьбы

[31] См.: *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти : треугольник с одним углом. М., 2008. С. 60.

[32] Закрепленные за Президентом РФ полномочия создают механизмы одностороннего воздействия на законодательную ветвь власти, например: возможность роспуска Государственной Думы РФ после трехкратного отклонения ею представленных на утверждение кандидатур Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ); право обратиться в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности отклоненного федерального закона после преодоления палатами Федерального Собрания РФ президентского вето (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ); право назначения до 30 представителей РФ в Совет Федерации РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно (п. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ) и др.

[33] См.: *Газдинов Н. И.* Самостоятельность и независимость судебной власти // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 34–37.

Конституционный Суд РФ в действительности может играть ключевую роль в защите политической конкуренции в России. Важнейшим условием этого являются его независимость и самостоятельность, которые формально обеспечиваются подчиненностью судей исключительно Основному закону, юридической силой и значением решений Суда, а также окончательностью и невозможностью их обжалования. Полномочия Суда по конституционному нормоконтролю и толкованию Конституции РФ позволяют ему реагировать на недостатки в правовой системе и предлагать конкретные решения по совершенствованию правового механизма поддержания политической конкуренции.

Между тем ряд существующих в настоящее время факторов создают определенные преграды для признания конституционного судебного контроля в России эффективным средством правовой защиты политической конкуренции. Одним из таких факторов, как следует из анализа судебной практики, является ***отсутствие последовательности в понимании Судом природы и правового содержания политической конкуренции***. Этим Суд ограничивает собственную роль в защите политической конкуренции и в воздействии на политическую систему, в рамках которой он является равным субъектом по отношению к иным ветвям власти. Кроме того, имеют место и ***институциональные проблемы обеспечения независимости конституционного контроля в России***. Не вызывает сомнений, что реализация закрепленных в основах конституционного строя России принципов организации государственной власти, в том числе обеспечение самостоятельности и независимости конституционного судебного контроля, включает также минимизацию участия заинтересованных в результатах деятельности Суда субъектов в его формировании и определении порядка его функционирования.

Библиографический список

Болдырев С. Н. Технико-юридические основы деполитизации судебной власти в системе разделения властей // Общество и право. 2010. № 2 (29). С. 24–28.

Васильева С. В. Политическая конкуренция в теории и действии : к вопросу о сложности ее правовых оценок // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 16–24.

Вебер Макс. Основные социологические понятия // Теоретическая социология : антология / сост. и ред. С. П. Баньковская. М. : Книжный дом «Университет». 2002. Ч. 1. 424 с.

Газетдинов Н. И. Самостоятельность и независимость судебной власти // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 34–47.

Зорькин В. Д. Конституционное правосудие : процедура и смысл. Конституционный Суд Российской Федерации. СПб., 2021. 154 с.

Зорькин В. Д. Конституционный контроль в контексте современного правового развития // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 4. С. 1–11.

Кельзен Г. Судебная гарантия конституции (конституционная юстиция). Ч. 1 // Право и политика. 2006. № 8. С. 5–14.

Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти : треугольник с одним углом. М. : Институт права и публичной политики. 2008. 231 с. URL: https://publications.hse.ru/books/82226785

Радаев В. В. Что такое конкуренция? // Экономическая социология. Электронный журнал. 2003. № 2. 143 с.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. М. : Юристъ, 1997. 568 с.

Adam S. Chilton, Mila Versteeg. Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights // The University of Chicago Law Review. 2018. Vol. 85, № 2. P. 293–336.

Benz A. The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism. From the book: Nicholas Aroney & John Kincaid eds «Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?». University of Toronto Press, 2017. P. 193–222.

Fog A. Towards a Universal Theory of Competition and Selection. Working Paper Technical University of Denmark. 2013. 37 p.

Hans Kelsen Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution // The Journal of Politics. 1942. Vol. 4, № 2. P. 183–200.

Leiras M., Giraudy A., Tuñón G. Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008) // The Journal of Politics. 2015. Vol. 77, № 1. P. 175–187.

Shapiro M. Judicial Independence: New Challenges in Established Nations // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2013. Vol. 20, № 1. P. 253–277.

Weisman Amy J. Separation of Powers in Post-Communist Government : A Constitutional Case Study of the Russian Federation. American University International Law Review 10. 1995. № 4. P. 1365–1398.

References

Boldyrev S. N. (2010) Technical and Legal Foundations for the Depoliticization of the Judiciary in the System of Separation of Powers // Society and law. № 2 (29). P. 24–28. (in Russ.).

Vasileva S. V. (2012) Political Competition in Theory and Action: on the Complexity of its Legal Assessments // Comparative Constitutional Review. № 1. P. 16–24.

Veber Max. Basic cociological concepts // Theoretical sociology: an antholigy / comp. and ed. S. P. Bankovskaya. M. : Book house "University", 2002. Part 1. 424 p.

Gazetdinov N. I. (2015) Independence and Independence of the Judiciary // Russian justice. № 12. P. 34–47. (in Russ.).

Zorkin V. D. (2021) Constitutional Justice: Procedure and Meaning, Constitutional Court of the Russian Federation. St. Petersburg. 154 p. (in Russ.).

Zorkin V. D. (2018) Constitutional Control in the Context of Modern Legal Development // Journal of Constitutional Justice. № 4. P. 1–11. (in Russ.).

Kelsen H. (2006) Judicial Guarantee of the Constitution (Constitutional Justice) // Law and politics. № 8. P. 5–14. (in Russ.).

Krasnov M. A., Shablinsky I. G. (2008) The Russian System of Power: a Triangle With One Corner (Electronic resource), Institute of Law and Public Policy. 231 p. URL: https://publications.hse.ru/books/82226785

Radaev V. V. (2003) What is Competition? // Economic sociology. Electronic journal. № 2. 143 p. (in Russ.).

Chirkin V. E. (1997) Constitutional Law of Foreign Countries, Jurist. 568 p. (in Russ.)

Adam S. Chilton, Mila Versteeg. (2018) Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights, The University of Chicago Law Review. Vol. 85, № 2. P. 293–336.

Benz A. (2017) The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism, From the book: Nicholas Aroney & John Kincaid eds «Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?», University of Toronto Press. P. 193–222.

Fog A. (2013) Towards a Universal Theory of Competition and Selection, Working Paper Technical University of Denmark. 37 p.

Hans Kelsen (1942) Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution // The Journal of Politics. Vol. 4, № 2. P. 183–200.

Leiras M., Giraudy A., Tumon G. (2015) Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008) // The Journal of Politics. Vol. 77, № 1. P. 175–187.

Shapiro M. (2013) Judicial Independence: New Challenges in Established Nations // Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol. 20, № 1. P. 253–277.

Weisman Amy J. (1995) Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation, American University International Law Review. № 4. P. 1365–1398.

Для цитирования:

Галстян Н. А. Конституционный судебный контроль в механизме правовой защиты политической конкуренции в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 69–81. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/69–81

Recommended citation:

Galstyan N. A. Constitutional judicial control in the mechanism of legal protection of the political competition in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 69–81. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/69–81

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Галстян Н. А., аспирант Аспирантской школы по праву, департамент публичного права

E-mail: ngalstyan@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Galstyan N. A., Post-graduate Student, Doctoral School of Law, School of Public Law

E-mail: ngalstyan@hse.ru

УДК 342.71
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/82–95

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 26 сентября 2022 г.

Аннотация: *исследуются вопросы становления и развития института двойного гражданства в России. Автор уделяет внимание соотношению понятий «гражданство» и «подданство», предлагает периодизацию, отражающую отношение к институту двойного гражданства в отечественной правовой науке и законодательстве. Сделан вывод об отрицании двойного гражданства дореволюционным и советским законодательством. Предложено выделять два вида конвенций по вопросам двойного гражданства: об урегулировании вопросов о двойном гражданстве и о предотвращении возникновения двойного гражданства, а также указаны характерные признаки каждого вида конвенций.*

Ключевые слова: *гражданство, подданство, двойное гражданство, история двойного гражданства, международные конвенции.*

Abstract: *the article examines the issues of formation and development of the institution of dual citizenship in Russia. The author pays attention to the relationship between the concepts of "citizenship" and "citizenship", offers a periodization that reflects the attitude towards the institution of dual citizenship in domestic legal science and legislation. The article concludes that dual citizenship was denied by pre-revolutionary and Soviet legislation. It is proposed to single out two types of conventions on issues of dual citizenship: on the settlement of issues of dual citizenship and on the prevention of dual citizenship, as well as the characteristic features of each type of convention.*

Key words: *citizenship, nationality, dual citizenship, history of dual citizenship, international conventions.*

Исследование любого правового института будет неполным без рассмотрения вопросов его становления и развития в конкретном государстве и анализа политических, культурных и иных факторов, которые оказывали влияние на формирование данного института на протяжении многих лет. В. В. Полянский справедливо отмечает: «История возникновения, развития и становления института гражданства неотделима от истории государства, возникшего в результате расслоения общества на антагонистические противостоящие классы»[1].

В настоящее время в российской конституционно-правовой науке недостаточно изучен вопрос отношения государственной власти и научного сообщества к бипатризму в разные исторические периоды, в связи с

[1] *Полянский В. В.* Советское гражданство (политико-правовые проблемы) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1979. С. 6–7.

© Пронякина С. Ю., 2022

чем актуальным представляется исследование становления и развития института двойного гражданства в России и разработка периодизации отношения к институту двойного гражданства.

Не существует единого мнения ученых-конституционалистов по вопросу соотношения понятий «гражданство» и «подданство». В. М. Гессен считал, что «быть подданным значит принадлежать к государству, подчиняться его правотворческой власти, определяться нормами действующего в нем права. Быть гражданином – значит нести права и обязанности по отношению к государству»[2]. Ф. Ф. Кокошкин дефиниции «гражданин» и «подданный» соотносил с понятиями «права» и «обязанности» соответственно. «Как субъекты обязанностей по отношению к государству, – писал Ф. Ф. Кокошкин, – они называются подданными (subditi, sujets, Unterthne), как субъекты прав по отношению к нему – гражданами (cives, citoyens, Staatsbrger), так что слова «гражданин» и «подданный» выражают две стороны одного и того же понятия»[3]. Н. О. Куплеваский в своих трудах использовал понятия «подданство» и «гражданство» как синонимичные, определяя их как постоянную связь отдельного лица с определенной страной и ее правительством, основанную на обязанности «верности» и «подчинения», и отмечая, что «только обязанность верности, основанная на нравственном долге каждого гражданина, по мере своих сил всячески способствовать благосостоянию государства, отличает подданнические отношения от других случайных отношений»[4].

С. А. Авакьян полагает, что «понятия «гражданство» и «подданство» могут теоретически воплощать два разных состояния человека. Граждане – это как бы свободные люди в свободном государстве – республике, сами решающие свои дела и управляющие собой. Подданный – существо, как бы не принадлежащее себе, а подчиненное воле другого человека – монарха…»[5].

Для целей настоящего исследования и единой периодизации отношения к двойному гражданству понятия «гражданство» и «подданство» рассмотрены как разнозначные.

Во времена Московской Руси подданство законодательно не регламентировалось. В источниках этого периода отсутствовали правовые нормы, точно определявшие, кто именно являлся подданным, а кто иноземцем. Принадлежность к Русской православной церкви отождествлялась законодателем с принадлежностью к Русскому государству. Принятие православия было для иностранца единственным способом вступления в русское подданство[6].

[2] *Гессен В. М.* Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. Т. 1. С. 4.

[3] *Кокошкин Ф. Ф.* Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 182–183.

[4] *Куплеваский Н. О.* Русское государственное право. Харьков, 1902. Т. 1. С. 134.

[5] *Авакьян С. А.* Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 5.

[6] См.: *Николаев В. Б.* Подданство Российской империи : его установление и прекращение : историко-правовой анализ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12–13.

Термины «подданный», «подданство» были заимствованы из польского языка («poddany», «poddanstwo») и начали использоваться в России в конце XV – начале XVI в. Первые законодательные упоминания о подданстве следует отнести к эпохе Петра I, с которой и следует начать периодизацию отношения к институту двойного гражданства.

В истории становления и развития института двойного гражданства в России предлагается выделить четыре основных этапа отношения к данному институту:

– «ранний»: конец XV – конец XVIII в. – допустимость двойного (смешанного) подданства;

– «имперский»: конец XVIII в. – 1917 г. – непризнание (отрицание) двойного подданства;

– «советский»: 1917 – 1991 гг. – непризнание (отрицание) двойного гражданства, направленность на его ликвидацию;

– «современный»: 1991 г. – по настоящее время – допустимость двойного гражданства.

Отличительной особенностью первого этапа является то, что смешанное подданство отечественным правом допускалось. Для обозначения лиц, имеющих двойное подданство, использовалось специальное понятие «sujets mixtes», обозначающее жителей пограничных местностей с двойным гражданством[7]. Смешанные подданные появились при разделе Польши, что было связано с тем, что одни и те же лица владели недвижимым имуществом в разных частях бывшего Польского государства: в России и Пруссии.

Допустимость смешанного подданства была обусловлена, на наш взгляд, проводимыми российским императором реформами в сфере образования, военного дела, культуры. Манифест Петра I 1702 г. о приглашении иностранцев на поселение в Россию ставил целью привлечь как можно больше иностранцев, которым обещалось доброжелательное отношение: «чтобы впредь приезжающим офицерам, никаким образом препятствия или беспокойства причинено не было, но чтобы, напротив того, им оказана была всякая добровольная готовность к услугам, равным образом купцы и художники, намеревающиеся въехать в Россию, имеют быть приняты со всякою милостию»[8].

В 1762 г. Екатерина II издает Манифест «О позволении иностранцам селиться в России», который также призывал иностранцев к переселению в Россию: «…всем иностранцам дозволяем в Империю нашу въезжать и селиться, где кто пожелает, во всех наших Губерниях…»[9].

[7] См.: Исторический словарь галлицизмов русского языка / сост. Н. И. Епишкин. 2010 г. URL: http://rus-yaz.niv.ru/doc/gallism-dictionary/fc/slovar-204-16.htm (дата обращения: 19.04.2022).

[8] О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания : манифест от 16 апреля 1702 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[9] О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых Губерниях они пожелают и о дарованных им правах : манифест от 22 июля 1763 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Существование упрощенных условий натурализации в XVIII в. объясняется стремлением русского правительства по соображениям, главным образом экономического характера, привлечь иностранные элементы в состав населения России… с целью заселения малонаселенных государственных земель (Поволжье, Петербургская губерния, южно-русские степи) пришлым элементом[10].

Сенатским указом от 27 августа 1747 г. «О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России» был утвержден текст присяги: «Аз нижепоименованный, бывший поданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресветлейшей… Государыне… хочу верным, добрым и послушным рабом и вечно подданным с моею фамилией быть и никуда… за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать… с неприятелями вредительной откровенности не иметь… против должности верного подданного Ее Императорского Величества не поступать»[11].

Формулировки в клятве верности «бывший подданный», «вечное подданство России» явно свидетельствуют о том, что смешанное подданство стало восприниматься государственной властью как недопустимое явление в России.

Конвенция между Россией, Пруссией и Австрией об окончательном разделе Польши, заключенная 15 января 1797 г. в г. Санкт-Петербурге также содержит положения, указывающие на желание ликвидировать двойное подданство как правовое явление: «не терпеть более впредь, чтоб кто-либо из подданных почитался смешанным подданным, но чтоб как само существование, так равно и название таковых впредь совсем уничтожены были; вследствие чего каждый из взаимных подданных, имеющий поместья в том и другом государстве, будет обязан в пятилетний срок за себя, детей и наследников своих объявить, за которым государством желает он остаться в подданстве»[12].

Вместе с тем законодательные упоминания о смешанных подданных встречаются и позднее, что подтверждает факт сохранения данного института. Законом «О правилах для пропуска через границы России иностранцев и разного звания людей, как приезжающих, так и отъезжающих» 1817 г. было установлено: «Общие подданные (Sujets mixtes) и их поверенные имеют быть с нашей стороны снабжаемы для переездов их паспортами того Губернского Правления, где находится имение сих об-

[10] См.: *Гайдуков Д.* Гражданство СССР. М., 1940. С. 9.

[11] О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России : сенатский указ от 27 августа 1747 г. // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / сост. и авт. вступ. статей В. А. Томсинов. М., 2009. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[12] Конвенция между Россией, Пруссией и Австрией об окончательном разделе Польши от 15 января 1797 г. URL: https://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Germany/XVIII/1780-1800/Kovenz_razdel_Polsci_1797/text.phtml?id=13367 (дата обращения: 19.04.2022).

щих подданных, и с таковыми паспортами будут они внутрь и вне пропускаемы беспрепятственно»[13].

Второй «имперский» этап характеризуется отрицательным отношением к двойному подданству как ученых-государствоведов, так и действующего законодательства.

Законодательное закрепление вопросов подданства содержится в Законах о состояниях (т. 9 Свода законов Российской империи) и Уставе о паспортах (т. 14 Свода законов Российской империи)[14]. Согласно ст. 1512 «иностранцами признаются все вообще подданные других Держав, не вступившие установленным порядком в подданство России». При этом иностранцем предоставлялось право просить о принятии в подданство России, которое совершалось через присягу. Интересным представляется факт, что вступающий в подданство России мог причислить к нему и своих детей или же «оставить их в звании иностранцев, о чем упомянуть в самой просьбе» (ст. 1538–1540). Статья 1554 предусматривала, что «иностранец, вступивший в подданство России, может оставаться в оном, доколе пожелает, и во всякое время властен возвратиться в свое отечество; но при оставлении Российского подданства, он обязан продать недвижимое свое имущество, заплатить трехлетнюю подать». Таким образом, смена подданства, в отличие от двойного подданства, законом допускалась.

Постепенно условия приема в русское подданство стали ужесточаться. Порядок приема иностранцев в русское подданство стал регулироваться Законом от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства». Иностранец, желающий укорениться, обязан был представить доказательства, что он отказался от прежнего своего подданства, а в некоторых случаях представить документы, что он: а) отбыл воинскую повинность у себя на родине; б) не скрывается от правосудия; в) обладает средствами к существованию[15].

Впервые были закреплены основания приобретения русского подданства:

– по рождению: «Всякое лицо, происшедшее от русского подданного, независимо от места рождения, считается подданным России до тех пор, пока не будет установленным законом порядком уволено из русского подданства»;

– натурализация: «Для принятия иностранца в русское подданство требуется предварительное его водворение в пределах Империи»;

[13] Полн. собр. законов Российской империи (1649–1825). Т. 34 (1817). Законы (26589–27209). URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php (дата обращения: 19.04.2022).

[14] Свод законов Российской империи. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/svod_zakonov_rossijskoj_imperii (дата обращения: 19.04.2022).

[15] См.: *Гайдуков Д.* Указ. соч. С. 9.

– вступление в брак: «Иностранки, вступившие в брак с русскими подданными, а также жены иностранцев, принявших русское подданство, становились подданными России и не теряли его после смерти супруга»[16].

Кроме того, в законе содержится закрепление принципа равенства гражданства независимо от оснований его приобретения: «иностранцы, принятые в подданство, вместе с тем приобретают все права и подвергаются всем обязанностям того состояния, к которому они причислены, без всего различия от коренных подданных»[17].

Ученые-государствоведы к двойному подданству в дореволюционной России относились отрицательно. «Состояние в русском подданстве, – писал В. В. Сокольский, – исключает возможность состояния в подданстве другой державы. Поступлением в русское подданство прежнее подданство прекращается. Множественное подданство считается явлением не нормальным в современном развитом государственном строе»[18]. Б. Н. Чичерин отмечал: «Подданство есть отношение всецелое, которое делиться не может. Человек может пользоваться теми или другими правами в разных государствах; он всегда обязан подчиняться законам той страны, где он находится; но своим лицом он принадлежит только одному отечеству»[19]. Н. О. Куплеваский категорично указывает: «Подданство в одном государстве несовместимо с подданством в другом государстве. Интересы различных государств нередко бывают противоположны, а потому и нельзя верно служить нескольким государствам»[20].

Двойное подданство уже не просто не допускалось, а вступление русского подданного в гражданство другого государства квалифицировалось как тяжкое уголовное преступление, что следует из Уложения «О наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г.: «Кто, отлучась из отечества, войдет в иностранную службу без позволения правительства или вступит в подданство иностранной державы, тот за сие нарушение верноподданнического долга и присяги подвергается лишению всех прав состояния и вечному из пределов государства изгнанию или в случае самовольного потом возвращения в Россию – ссылке в Сибирь на поселение»[21]. Русский подданный обязан был вернуться из-за границы по первому требованию правительства; а в случае отказа «если кто самовластно останется за гра-

[16] О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства : закон от 10 февраля 1864 г. // Свод законов Российской империи. Т. 9. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/svod_zakonov_rossijskoj_imperii (дата обращения: 19.04.2022).

[17] Там же.

[18] *Сокольский В. В.* Краткий учебник русского государственного права / [Соч.] В. В. Сокольского, орд. проф. Новорос. ун-та. Одесса, 1890. С. 152–153.

[19] *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки. М., 1984. Т. 1–3. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[20] *Куплеваский Н. О.* Указ. соч. С. 134.

[21] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1845. Ст. 354–356. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_002889696/ (дата обращения: 19.04.2022).

ницей более пяти лет, тот считается безвестно отсутствующим и имение его берется в опекунское управление». Лишению прав подвергались и лица, подговаривающие каких-либо подданных империи к переселению за границу[22].

Третий «советский» этап сохранил принцип отрицания одновременной правовой связи с несколькими иностранными государствами, который укоренился еще до революции. Однако его законодательное оформление произошло только после образования Советского Союза и принятия Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г.

Термин «подданство» существовал вплоть до принятия Декрета ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «Об уничтожении гражданских сословий и чинов», провозгласившего в ст. 2: «Всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр., титулы – княжеские, графские и пр.) и наименование гражданских чинов (тайные, статские и пр. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование – граждан Российской Республики»[23].

Каждый иностранец, проживающий в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, мог приобрести права российского гражданства, однако Народный комиссариат по внутренним делам в обязательном порядке регистрировал таких граждан, публиковал их списки для всеобщего сведения и извещал государства, гражданами которых ранее являлись лица, принятые в гражданство РСФСР. Такой порядок был установлен Декретом ВЦИК от 5 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства» специально для того, чтобы контролировать случаи двойного гражданства[24].

В первой российской Конституции 1918 г. была закреплена возможность предоставления иностранным гражданам российского гражданства. Глава 5 Конституции предусматривала, что «исходя из солидарности трудящихся всех наций, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предоставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, право российского гражданства»[25].

Обращает на себя внимание формулировка «без всяких затруднительных формальностей», а также отсутствие каких-либо ограничений политических прав для иностранных граждан, т. е. конституционное закре-

[22] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Ст. 357.

[23] Об уничтожении сословий и гражданских чинов : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

[24] О приобретении прав российского гражданства : декрет ВЦИК от 5 апреля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 405.

[25] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

пление доступности приема в российское гражданство. На наш взгляд, это было обусловлено прежде всего тем, что лишение отдельных прав у граждан было также допустимо «без лишних формальностей». Так, согласно п. 23 главы 5 Конституции РСФСР 1918 г. «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции».

Положением о союзном гражданстве 1924 г. впервые было введено «единое союзное гражданство»: устанавливалось правовое положение иностранных граждан, принятых в гражданство Союза ССР, было закреплено, что они не пользуются правами и не несут обязанностей, связанных с принадлежностью к гражданству других государств[26]. Таким образом, законодательно был закреплен принцип непризнания гражданства иностранного государства.

Анализируя последующие Конституции РСФСР 1925, 1937, 1978 гг., можно сделать вывод, что институт двойного гражданства в них отсутствует, т. е. гражданам РСФСР не было предоставлено право иметь гражданство иностранного государства. Основываясь на конституционных положениях, институт двойного гражданства отрицался и законами о гражданстве СССР 1936, 1978, 1990 гг. Закон о гражданстве СССР 1938 г. устанавливал единое союзное гражданство для граждан СССР и не регулировал вопросы двойного гражданства[27]. Закон о гражданстве СССР 1978 г. в ст. 8 закреплял: «…за лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства»[28]. Аналогичные положения содержала и ст. 11 Закона о гражданстве СССР 1990 г.[29]

Советские ученые относились к институту двойного гражданства отрицательно. «Обладание лицом двойным или множественным гражданством, – указывает В. С. Шевцов, – нарушает государственный суверенитет, поскольку тем самым подрывается основополагающий принцип гражданства – осуществление полной юрисдикции суверенной государственной власти над своими гражданами»[30].

С. В. Черниченко полагал, что двойное гражданство может препятствовать осуществлению общепризнанных принципов международного права. Например, если лицо обладает гражданством каких-либо двух государств, то хотя оба данных государства имеют в отношении его суверенные права, реализовать их сможет только одно из них, и суверене-

[26] Положение о союзном гражданстве : утв. постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[27] О гражданстве СССР : закон СССР от 19 августа 1938 г. // Ведомости ВС СССР. 1938. № 11.

[28] О гражданстве СССР : закон СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX // Ведомости ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

[29] О гражданстве СССР : закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

[30] *Шевцов В. С.* Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С. 55.

нитету другого будет причинен ущерб. Двойное гражданство с международно-правовой точки зрения является злом, которое необходимо устранить[31].

Таким образом, политика руководства СССР была направлена на то, чтобы не допускать двойного гражданства у советских граждан. С этой целью начиная с 30-х гг. XX в. была внедрена практика заключения международных конвенций по вопросам двойного гражданства.

В соответствии с соглашением между СССР и Монгольской Народной Республикой, подписанным 24 апреля 1937 г., стороны взаимно обязались не принимать на своей территории в гражданство лиц, состоящих в гражданстве другого договаривающегося государства без его согласия. Каждая из договаривающихся сторон обязывалась сообщать другой стороне список тех лиц, которые были приняты в ее гражданство[32].

В 50–70-е гг. XX в. в СССР были заключены международные конвенции: с Югославией (1956 г.), Венгрией (1957, 1963 гг.), Албанией (1957 г.), Чехословакией (1957 г.), Болгарией (1957, 1966 гг.), Польшей (1958, 1965 гг.), Румынией (1978 г.) и др.[33]

В конвенциях часто использовались декларативные нормы для обозначения их целей: «…руководимые желанием ликвидировать на основе добровольного выбора гражданства заинтересованными лицами имеющиеся случаи двойного гражданства, а также предотвратить возникновение случаев двойного гражданства в будущем…» (например, Договор об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством 1969 г. между СССР и ГДР)[34].

Между большинством государств, подписавших конвенции, сложился международно-правовой обычай, согласно которому ни одно из этих государств не принимало в свое гражданство граждан другого государства, если они не имели соответствующего разрешения его компетентных органов. Этот обычай был воспринят, например, СССР, Чехословакией, Румынией, Польшей, Болгарией, КНДР, ГДР[35].

На основе анализа заключенных Советским Союзом конвенций, можно выделить два вида международных конвенций по вопросам двойного гражданства: конвенции об урегулировании вопросов о двойном гражданстве и конвенции о предотвращении возникновения двойного гражданства.

[31] См.: *Черниченко С. В.* Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. С. 99.

[32] Документы внешней политики СССР. М., 1976. Т. 20. С. 190.

[33] Ведомости СССР. 1956. № 12. Ст. 255; № 16. Ст. 353 ; 1957. № 27. Ст. 629 ; 1958. № 1. Ст. 2 ; № 2. Ст. 28 ; № 3. Ст. 57 и 60 ; № 4. Ст. 84 ; № 5. Ст. 103 ; № 6. Ст. 126–127 ; № 7. Ст. 139 и 141 ; № 9. Ст. 209 ; № 17. Ст. 209 ; № 35. Ст. 426 ; 1963. № 30. С. 340 ; 1966. № 15. Ст. 167 и 225 ; 1967. № 7. Ст. 78 ; 1970. № 6. Ст. 50 ; 1978. № 18. Ст. 331 ; 1979. № 18. Ст. 331 ; 1981. № 17. Ст. 827 ; № 32. Ст. 950 ; 1984. № 4. Ст. 60 ; № 17. Ст. 284.

[34] Там же. 1970. № 6. Ст. 50.

[35] См.: *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 353.

Первый вид конвенций (например, с Румынией, Албанией) ставит своими целями ликвидацию уже имеющегося двойного гражданства у лиц и создание системы контроля за данными лицами. Основными признаками таких конвенций являются:

– лица с двойным гражданством подают заявление о своем желании избрать гражданство стороны в дипломатическое или консульское представительство этой стороны;

– заявления об избрании гражданства могут подаваться совершеннолетними лицами в течение одного года со дня вступления соответствующей конвенции в силу;

– стороны конвенций обязаны представить другой стороне список лиц, избравших ее гражданство;

– лицам, избравшим гражданство одной из сторон, разрешается сохранить место жительство на территории другой стороны.

Второй вид конвенций (например, с Болгарией, Чехословакией) ставит своей целью предотвращение новых случаев возникновения двойного гражданства, т. е. направлены на ликвидацию двойного гражданства как правового явления. Основными признаками данных конвенций являются:

– приобретение двойного гражданства в результате вступления в брак граждан государств, подписавших конвенции, невозможно, так как принцип «жена следует гражданству мужа» сторонами не признается;

– регламентация вопросов гражданства детей: выбор их гражданства будет осуществляться родителями, при отсутствии такого соглашения они приобретают гражданство государства, на территории которого родились или на территории которого постоянно проживали его родители до выезда за границу;

– возникновение двойного гражданства при натурализации в государствах – участниках конвенций невозможно.

Переход от отрицания двойного гражданства к его конституционному закреплению и признанию происходил в России поэтапно. Принятие закона о гражданстве РСФСР 1991 г. существенно изменило отношение к двойному гражданству, в связи с чем можно говорить о наступлении четвертого этапа – «современного».

Первоначально Закон о гражданстве РСФСР 1991 г. открыто не предоставлял право иметь гражданство иностранного государства, однако впервые в ст. 3 «Двойное гражданство» было указано, что «гражданину РСФСР может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РСФСР»[36]. Необходимость подачи ходатайства позволяла трактовать норму о двойном гражданстве следующим образом: лицу нужно иметь разрешение на получение гражданства иностранного государства в дополнение к гражданству РСФСР, т. е. двойное гражданство может возникнуть только после одобрения со стороны государства.

[36] О гражданстве РСФСР : закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

После распада СССР возникла необходимость сохранения за русскими – гражданами бывшего СССР связи с Российской Федерацией. Законом РФ от 17 июня 1993 г. № 5206-1 в Закон о гражданстве РСФСР 1991 г. были внесены изменения, которые исключили отказ от прежнего гражданства как обязательное условие для приобретения российского гражданства; в новой редакции закон содержал следующую правовую норму: «За лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации»[37].

Принятая в 1993 г. Конституция РФ в ст. 62 установила возможность приобретения второго гражданства[38]. Однако была сделана оговорка, что это должно быть предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законом. В остальных случаях бипатрид рассматривается государством только как российский гражданин.

После конституционного закрепления возможности иметь гражданство иностранного государства изменилось отношение к двойному гражданству и в научном сообществе. К. В. Арановский отмечает, что «ряд стран довольно спокойно относится к двойному гражданству. Такую позицию могут позволить себе влиятельные, благополучные страны, гражданство которых престижно, выгодно и легко выигрывает конкуренцию с иностранным гражданством»[39]. М. Б. Смоленский определил право гражданина РФ иметь гражданство иностранного государства как самостоятельный принцип правового института гражданства – принцип двойного гражданства[40].

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. сохранил институт двойного гражданства. В ст. 6 закона было отражено, что «гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации»[41]. Таким образом, гражданин России, имеющий двойное гражданство на

[37] О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР» : закон РФ от 17 июня 1993 г. № 5206-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1112.

[38] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[39] *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран : учеб. пособие. М., 2000. С. 353.

[40] См.: *Смоленский М. Б.* Конституционное (государственное) право России : учебник. М. ; Ростов н/Д., 2006. С. 178.

[41] О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

основании международного договора, может рассматриваться на территории иностранного государства именно как российский гражданин.

В настоящее время специальный федеральный закон по вопросам двойного гражданства не принят. Представляется, что его принятие нецелесообразно, так как урегулирование вопросов двойного гражданства должно осуществляться не в рамках национального законодательства Российской Федерации, а путем заключения Российской Федерацией международных договоров.

В результате проведенного исследования истории становления и развития института двойного гражданства можно сделать следующие выводы.

1. В истории России отношение государственной власти и научного сообщества к институту двойного подданства (гражданства) менялось. До начала XX в. допускалось смешанное подданство, которое впоследствии было законодательно запрещено и квалифицировалось как преступление.

2. Дореволюционное и советское законодательство следовало принципу непризнания двойного гражданства. Отрицательное отношение к двойному гражданству характерно как для дореволюционных ученых (В. М. Гессен, Н. О. Куплеваский, В. В. Сокольский), так и для советских (В. С. Шевцов, С. В. Черниченко).

3. Законодательное закрепление института двойного гражданства произошло только в конце XX в. после распада Советского Союза. Признание на конституционном уровне возможности иметь второе гражданство, на взгляд автора, было обусловлено внешней политикой Российской Федерации и связано с необходимостью сохранения за русскими – гражданами бывшего СССР связи с Российской Федерацией в результате приобретения российского гражданства.

4. В настоящее время с учетом сложной геополитической обстановки актуальным представляется возврат к правовому регулированию, направленному на сокращение случаев возникновения двойного гражданства. При заключении Российской Федерацией международных договоров по вопросам двойного гражданства целесообразно заимствовать правовые нормы международных конвенций СССР об определении гражданства детей граждан договаривающихся государств, в частности: если один из родителей имеет гражданство одной стороны, а второй родитель имеет гражданство другой стороны, гражданство их детей определяется соглашением родителей; в случае отсутствия такого соглашения дети приобретают гражданство государства, на территории которого они родились или имеют постоянное место жительства.

Библиографический список

Авакьян С. А. Гражданство Российской Федерации. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1994. 128 с.

Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М : ИД «ФОРУМ», 2000. 488 с.

Гайдуков Д. Гражданство СССР. М. : Изд. Ведомостей Верховного Совета РСФСР, 1940. 34 с.

Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение. СПб. : Тип. Правда, 1909. Т. 1. 448 с.

Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. 306 с.

Куплеваский Н. О. Русское государственное право. Харьков : Изд. А. Дредера, 1902. Т. 1. 353 с.

Кутафин О. Е. Российское гражданство. М. : Юристъ, 2003. 587 с.

Николаев В. Б. Подданство Российской империи : его установление и прекращение : историко-правовой анализ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008.

Полянский В. В. Советское гражданство (политико-правовые проблемы) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1979.

Смоленский М. Б. Конституционное (государственное) право России : учебник. М. ; Ростов н/Д. : Наука-Пресс, 2006. 414 с.

Сокольский В. В. Краткий учебник русского государственного права / [Соч.] В. В. Сокольского, орд. проф. Новорос. ун-та. Одесса : Экон. тип. (б. Одес. вестн.), 1890. 334 с.

Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. 160 с.

Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Т. 1–3. М. : Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Шевцов В. С. Гражданство в Советском союзном государстве. М. : Юрид. лит., 1969. 167 с.

References

Avakyan S. A. Citizenship of the Russian Federation. M. : Ros. Legal. ed. house, 1994. 128 p.

Aranovsky K. V. State law of foreign countries: Textbook. M. : INFRA-M : Publishing House "FORUM", 2000. 488 p.

Gaidukov D. Citizenship of the USSR. M. : Ed. Vedomosti of the Supreme Council of the RSFSR, 1940. 34 p.

Gessen V. M. Citizenship, its establishment and termination. St. Petersburg : Type. Pravda, 1909. T. 1. 448 p.

Kokoshkin F. F. Lecturer of the general state law. 2nh ed. M., 1912. 306 p.

Kuplevasky N. O. Russian state law. Kharkov : Ed. A. Dreder, 1902. Vol. 1. 353 p.

Kutafin O. E. Russian citizenship. M. : Yurist, 2003. 587 p.

Nikolaev V. B. Citizenship of the Russian Empire: its establishment and termination: historical and legal analysis of the author's : abstract. diss... cand. legal Sciences. M., 2008.

Polyansky V. V. Soviet Citizenship (Political and Legal Problems) : abstract of the thesis. diss... cand. legal Sciences. M., 1979.

Smolensky M. B. Constitutional (state) law of Russia: textbook. M. ; Rostov a/D. : Nauka-Press, 2006. 414 p.

Sokolsky V. V. Brief textbook of Russian state law / [Coll.] V.V. Sokolsky, order. prof. Novoros. University. Odessa : economy. type. (former Odessa Vestn.), 1890. 334 p.

Chernichenko S. V. International legal issues of citizenship. M., 1968. 160 p.

Chicherin B. N. The course of state science. Vol. 1–3. M. : Printing house of the partnership I. N. Kushnerev and Co., 1894. Access from the right. Garant systems.

Shevtsov V. S. Citizenship in the Soviet Union State. M. : Jurid. lit., 1969. 167 p.

Для цитирования:

Пронякина С. Ю. Становление и развитие института двойного гражданства в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 82–95. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/82–95

Recommended citation:

Pronyakina S. Yu. Formation and development of the institute of dual citizenship in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 82–95. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/82–95

Воронежский государственный университет

Пронякина С. Ю., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Voronezh State University

Pronyakina S. Yu., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: svpronyakina@ya.ru

УДК 342.72/.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/96–108

ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В УСЛОВИЯХ ЭПИДЕМИИ

К. С. Литовко

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 19 августа 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются подходы к пониманию права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также общие тенденции последних лет в изменениях ее гарантий. Анализируется состояние права на охрану здоровья и медицинскую помощь в период противодействия пандемии COVID-19. Рассматривается вопрос легитимности вводимых в условиях противодействия эпидемии ограничений, возможные рамки таких ограничений, в том числе с учетом современных доктринальных подходов. Сделаны, в частности, выводы, что в Российской Федерации в период противодействия пандемии COVID-19 право на охрану здоровья и медицинскую помощь фактически было ограничено; необходимо совершенствовать систему РСЧС, созданную для защиты конституционных прав, в том числе права на охрану здоровья и медицинскую помощь.*

Ключевые слова: *право на охрану здоровья и медицинскую помощь, чрезвычайная ситуация, гарантии конституционных прав, пандемия, эпидемия, COVID-19, национальная безопасность, права человека, повышенная готовность.*

Abstract: *the article discusses approaches to understanding the right to health protection and medical care, general trends in recent years in changes in its guarantees. In the context of the consideration of the general system of countering the occurrence and prevention of emergency situations, the state of the right to health protection and medical care during the period of countering the COVID-19 pandemic is analyzed. The issue of legitimacy of restrictions imposed in the conditions of countering the epidemic, the possible scope of such restrictions, including taking into account modern doctrinal approaches, is analyzed. Conclusions are drawn, in particular, that in the Russian Federation during the period of countering the COVID-19 pandemic, the right to health protection and medical care was actually limited; it is necessary to improve the system of emergency situations created to protect constitutional rights, including the right to health protection and medical care.*

Key words: *the right to health protection and medical care, emergency, guarantees of constitutional rights, pandemic, epidemic, COVID-19, national security, human rights, increased readiness.*

Новую актуальность в связи с необходимостью противодействия пандемии COVID-19 приобрела проблема обеспечения конституционного права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, в том числе вопрос гарантий этого права. В связи с распространением COVID-19 пе-

© Литовко К. С., 2022

ред обществом и государством встали вопросы общей модернизации основ права на охрану здоровья и медицинскую помощь[1].

В соответствии с ч. 1 ст. 41 Конституции РФ каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь[2]. Данное право реализуется в том числе благодаря бесплатному оказанию гражданам медицинской помощи в государственных и муниципальных медицинских учреждениях, финансированию программ охраны и укрепления здоровья населения, принятия государством мер по развитию здравоохранения, поощрению деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Одной из значимых и необходимых гарантий эффективного реагирования на пандемию COVID-19 стало также положение Конституции РФ о недопустимости сокрытия должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. За такие факты сокрытия предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность. Однако несмотря на наличие конституционной обязанности и ответственности за ее неисполнение, стоит отметить распространенность противоречивых данных об объективности официальной «коронавирусной» статистики и частое недоверие к ней[3].

Как отмечает С. А. Авакьян, принятие поправок к Конституции РФ в 2020 г. стало новым этапом в создании конституционных основ права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Например, теперь к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ отнесены «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью», а на органы местного самоуправления возложена обязанность в пределах своей компетенции обеспечивать доступность медицинской помощи[4].

[1] См.: *Корниенко А. С., Самохвалов Н. А.* COVID-19 : правовое регулирование всеобщей вакцинации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 5. С. 150.

[2] Конституция Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.03.2022).

[3] «Официальные цифры можно выбросить в ведро» : сооснователь Data Insight обвинил власти в фальсификации данных по коронавирусу. Андрей Злобин. Forbes. URL: https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/401421-oficialnye-cifry-mozhno-vybrosit-v-musornoe-vedro-soosnovatel-data (дата обращения: 24.05.2022) ; Песков опроверг манипуляции со статистикой по коронавирусу в России. Михаил Котляр. РБК. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ee015909a79475dd97b5445https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ee015909a79475dd97b5445 (дата обращения: 24.05.2022).

[4] См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2021. Т. 1. С. 774.

В связи с этим актуальным представляется определение Е. Б. Лупаревым и Е. В. Епифановой государственной обязанности охраны здоровья, под которой понимается система, включающая в себя здравоохранение в широком социально-организационном смысле как деятельность государства, направленная на обеспечение высокого уровня здоровья граждан, и в узком, собственно отраслевом смысле, включающая в себя систему медико-санитарных мероприятий, осуществляемых организациями здравоохранения[5].

Понятие охраны здоровья и понятие медицинской помощи, а также основные принципы охраны здоровья, права и обязанности граждан в сфере охраны здоровья, полномочия органов власти закреплены в Федеральном законе № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ)[6].

В повседневном режиме медицинская помощь осуществляется путем получения медицинских услуг. Услуга может оказываться как на основании обязательного медицинского страхования, так и в рамках дополнительных платных медицинских услуг.

Качество оказываемых медицинских услуг часто выступает предметом спора в судебных инстанциях. В этой сфере в настоящее время наиболее остро стоит проблема сокращения перечня оказываемых бесплатных медицинских услуг, что является не последним фактором в тенденции снижения общего качества оказываемых медицинских услуг[7]. Комментируя реакцию отечественной системы здравоохранения на пандемию COVID-19, А. А. Мохов отмечает, что «нет необходимости заниматься очередными изменениями в системе обязательного медицинского страхования.., так как сложившаяся система принципиально не способна к решению задач развития отрасли здравоохранения и задач, стоящих перед обществом и государством»[8], а «практика рыночно ориентированной отрасли.., организационные и финансовые особенности функционирования отрасли ориентируют управленцев и врачей на активное «навязывание» платных медицинских услуг»[9].

Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский также отмечают, что, несмотря на попытки подготовиться к кризисным ситуациям, прописыванию в нормативных актах соответствующих положений, реально ни система

[5] См.: *Лупарев Е. Б., Епифанова Е. В.* Публичное медицинское право. Краснодар, 2021. С. 67.

[6] Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

[7] См.: *Туркин М. М., Пушкарская Е. В.* Социально-правовые вопросы охраны здоровья в Российской Федерации и США // Закон и право. 2020. № 6.

[8] *Мохов А. А.* Принципы правового регулирования государственной модели национального здравоохранения // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3 (124). С. 87.

[9] Там же. С. 90.

управления, ни правовая система оказались не готовы к кризису, вызванному пандемией COVID-19[10].

С учетом вышесказанного еще большее значение приобретает вопрос об определении гарантий и объема права на здоровье граждан в условиях введения режима чрезвычайной ситуации. Защита жизни и здоровья человека при возникновении чрезвычайной ситуации в соответствии с п. «б» абзаца первого ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[11] (далее – Закон № 3-ФКЗ) является целью введения особых режимов работы госорганов и ограничения отдельных прав населения. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[12] (далее – Закон № 68-ФЗ) ликвидация чрезвычайной ситуации осуществляется в особом порядке и направлена на спасение жизни и сохранение здоровья людей. Порядок ликвидации чрезвычайной ситуации регламентирован в том числе постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»[13].

Государственной структурой, осуществляющей деятельность по медицинскому обеспечению населения при объявлении чрезвычайной ситуации, является Всероссийская служба медицины катастроф[14]. В случае введения особых режимов в связи с санитарно-эпидемиологическими чрезвычайными ситуациями основной организационной единицей, осуществляющей деятельность в области реализации права на охрану здоровья граждан, является специализированная противоэпидемическая бригада, осуществляющая свою работу на основе методических указаний[15].

По мнению Н. Г. Жаворонковой и Ю. Г. Шпаковского, действующая российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (далее – РСЧС) за 30-летнюю историю все-таки не стала единой, несмотря на ее общий характер и масштаб. Наоборот, фактически наметилась ограниченность сферы ее действия чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. События пандемии COVID-19 по-

[10] См.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях : уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2020. № 5 (69). С. 134.

[11] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

[12] Там же. 1994. № 35. Ст. 3648.

[13] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] См.: Чрезвычайная ситуация в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения как унифицированный объект надзора и оперативного реагирования в рамках современной стратегии борьбы с инфекционными болезнями / А. В. Топорков [и др.] // Проблемы особо опасных инфекций. 2009. № 2.

[15] МУ 3.1.957-00. 3.1. Профилактика инфекционных болезней. Организация и проведение работы специализированными противоэпидемическими бригадами в чрезвычайных ситуациях : метод. указания. М., 2000.

казали, что существуют угрозы, не вписывающиеся в существующие компетенцию и функции РСЧС[16].

Правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения здоровья граждан в условиях чрезвычайной ситуации, содержатся в различных отраслях законодательства (лесное, градостроительное и др.). Однако полагаем, количество правовых норм в указанной сфере и их специфика говорят о том, что для более эффективной реализации управленческих задач их целесообразно рассматривать как отдельную отрасль российского права с едиными принципами, терминологией и закономерностями построения нормативного материала, в том числе на базе действующего законодательства о чрезвычайных ситуациях. А. И. Кузьмин пишет, что смешение полномочий руководителей в рамках предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, перекрестные ссылки внутри актов на практике приводят к неправильному пониманию отдельных способов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций или к неиспользованию всего возможного потенциала правового института[17].

Важной представляется также дискуссия о формализации и введении отрасли биомедицинского права и включение в него в том числе норм, регулирующих защиту конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях чрезвычайных режимов[18].

Легитимность специальных действий органов власти при объявлении чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации основана на особой правовой природе таких режимов. Данные правовые режимы предполагают выход за рамки привычных нормативных процедур и взаимодействий, за рамки работы в режиме повседневной деятельности. Но несмотря на их особенности, все действия, осуществляемые для реализации задач ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайной ситуации, должны быть в первую очередь основаны на конституционных правах человека на жизнь и на охрану здоровья.

Интересной видится позиция А. В. Ильина о допустимых ограничениях конституционных прав. Исследователь считает необходимым для определения возможных границ ограничения конкретных конституционных прав иметь понимание о «минимальном объеме» конституционного права, выход за рамки которого будет свидетельствовать уже о нарушении конституционного права, его умалении, а не его обоснованном ограничении. Нормой, позволяющей понять обоснованность ограничения конституционного права А. В. Ильин признает ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, в соответствии с которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц[19].

По мнению ученого, «подход, основанный на ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, не только более элегантен: он прозрачен и честен. Этот подход

[16] См.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Указ. соч. С. 132.

[17] См.: *Кузьмин А. И.* Правовые основы режима чрезвычайной ситуации // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2011. № 3. С. 22.

[18] См.: *Корниенко А. С., Самохвалов Н. А.* Указ. соч. С. 156.

[19] См.: *Ильин А. В.* Конституционное право России. Авторский курс. М., 2022.

опирается на классическое правило любой демократии: «свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого». Поэтому если задаться вопросом, ради какой цели можно ограничить конституционные права человека и гражданина, то ответ может быть только один: ради прав и свобод другого человека»[20]. Полагаем, на данный подход возможно опираться при формулировании дополнительных полномочий государственных органов в условиях особых правовых режимов.

Д. М. Брыкин относит к ним военное положение, чрезвычайное положение, режим в зоне контртеррористической операции[21].

Автор отмечает, что всем особым правовым режимам свойственны следующие признаки: создание специальных органов управления; издание специальных нормативных правовых актов; усиление мер охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Таким образом, любое ограничение должно иметь нормативное основание и рамки, которые не нарушали бы «минимальный объем» права. Возможным ориентиром рамок таких ограничений может являться допустимость ограничения прав лишь ради прав и свобод другого человека.

А. С. Корниенко, Н. А. Самохвалов пишут, что сложившаяся практика противодействия COVID-19 в мире демонстрирует, что в подобных экстренных ситуациях конституционные права граждан могут быть ограничены, могут действовать избирательно, что может нарушить принцип равенства всех перед законом[22]. При этом единственным легальным режимом, в рамках которого законодательством напрямую предусмотрена возможность ограничения конституционных прав (за исключением военного положения) является режим чрезвычайного положения[23].

В соответствии со ст. 1 Закона № 68-ФЗ чрезвычайной ситуацией является обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

При этом условие о распространении заболевания, представляющего опасность для окружающих, было введено в апреле 2020 г.[24], но, как показала практика, так и не было в дальнейшем реализовано. Перечень

[20] *Ильин А. В.* Указ. соч. С. 161.

[21] См.: *Брыкин Д. М.* Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

[22] См.: *Корниенко А. С., Самохвалов Н. А.* Указ. соч. С. 150.

[23] См.: *Кузьмин А. И.* Указ. соч. С. 19.

[24] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2028.

указанных заболеваний был утвержден еще в 2004 г.[25], в январе 2020 г. он был дополнен коронавирусной инфекцией (2019-nCoV)[26].

В период пандемии фактически был задействован только режим, предшествующий по объему ограничений и последствий режиму чрезвычайной ситуации – режим повышенной готовности. Например, в Москве сложилась, как отмечают Н. Г. Жаворонкова и Ю. Г. Шпаковский, странная ситуация из-за отказа мэра Москвы от введения классического режима чрезвычайной ситуации. Фактически получилось так, что ограничения, введенные в Москве в условиях действия режима повышенной готовности, по жесткости были сравнимы с ограничениями, свойственными режиму чрезвычайной ситуации и даже режиму чрезвычайного положения. Авторы пишут: «Очень странно, что наиболее законодательно проработанное и логичное решение – объявлять автоматически в случае пандемии режим чрезвычайной ситуации и автоматически устанавливать ограничения и финансовые выплаты, не было реализовано»[27].

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) объявила COVID-19 чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения[28]. Возникновение коронавирусной инфекции потребовало от правительства государств своевременно предпринять ответные меры, которые позволили бы ограничить распространение инфекции. При этом многие меры в научных кругах были восприняты как односторонние и протекционистские[29].

Ввиду того что распространение коронавирусной инфекции приобрело характер пандемии, обеспечение права на здоровье на территории Российской Федерации невозможно было реализовать без введения ограничительных мер, в том числе ограничивающих гарантированные Конституцией РФ права[30]. Однако государством так и не был введен режим

[25] Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 71 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 49. Ст. 4916.

[26] О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих : постановление Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 6. Ст. 674.

[27] *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Указ. соч. С. 138.

[28] Заявление по итогам второго совещания Комитета по чрезвычайной ситуации в соответствии с Международными медико-санитарными правилами в связи со вспышкой заболевания, вызванного новым коронавирусом 2019 (nCoV) // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov) (дата обращения: 11.06.2022).

[29] См.: *Рюленс Мелани, Ваутерс Ян.* COVID-19 : испытания и потрясения для глобального управления в сфере здравоохранения // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. 2021. № 2.

[30] См.: *Васильева Т. А.* Ответ Италии на пандемию Covid-19 : проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского

чрезвычайного положения, хотя одним из обстоятельств его введения в соответствии с п. «б» абзаца 1 ст. 3 Закона № 3-ФКЗ как раз являются чрезвычайные ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Вместо режима чрезвычайного положения в России в большинстве регионов был введен режим повышенной готовности. Однако именно введение режима чрезвычайного положения в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона № 3-ФКЗ допускает установление ограничений отдельных прав и свобод. Однако уже в период действия режима повышенной готовности было ограничено проведение культурно-массовых мероприятий, введены меры по соблюдению социальной дистанции и масочного режима.

Вместо введения особых правовых режимов, активизирующих специальные нормы, как отмечает А. А. Мохов, «Минздрав РФ вынужден был мобилизовать имеющиеся у него крайне незначительные силы и средства, заплатив за это большими издержками, допустив нарушения прав граждан на плановую, высокотехнологичную и иные виды медицинской помощи. Роспотребнадзор показал полную неспособность своевременно решать возложенные на него задачи ввиду отсутствия современных технологий, необходимых сил и средств»[31].

Как представляется, в сложившейся ситуации во многом были ограничены, например, право на передвижение, выбор места жительства и пребывания, право на выезд за пределы Российской Федерации, право на медицинскую помощь. В целом на территории Российской Федерации была зафиксирована нехватка ресурсов для оказания качественной медицинской помощи, что обнаружило фактические низкие гарантии права на медицинскую помощь. По мнению Е. В. Шатохи[32], качество медицинской помощи было низким в связи с недостаточным количеством медицинских работников, уровнем их квалификации, отсутствием специальных порядков и стандартов оказания медицинской помощи в сложившихся обстоятельствах. Было также ограничено оказание плановой медпомощи[33].

университета МВД России. 2020. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otvet-italii-na-pandemiyu-covid-19-problemy-pravovogo-regulirovaniya-v-chrezvychaynoy-situatsii (дата обращения: 10.03.2022).

[31] *Мохов А. А.* Указ. соч. С. 93.

[32] См.: *Шатоха Е. В.* Право на качественную медицинскую помощь как неотъемлемое составляющее права на жизнь в Российской Федерации // Научные горизонты. 2020. № 2 (30). С. 168.

[33] О временном порядке организации работы медицинских организаций в целях реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 : приказ Минздрава России от 19 марта 2020 г. № 198н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, 19 марта 2020.

По мнению В. В. Пучковой, право на медицинскую помощь было ограничено в начале пандемии в связи с долгим исследованием анализов пациентов и их частой неточности, недостоверности[34]. В начале пандемии результаты медицинских анализов приходилось ждать неделями, а в этот период гражданин обязан был находиться на карантине (самоизоляции). При этом нередко результат анализа оказывался отрицательным или спорным и подлежал перепроверке вновь с продлением карантина.

В рамках рассмотрения обоснованности отдельных введенных ограничений было издано постановление Конституционного Суда РФ, в котором была затронута конституционность общего подхода введенных ограничений.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П16 по делу о проверке конституционности подп. 3 п. 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области»[35] было указано, что такие меры продиктованы «объективной необходимостью оперативного реагирования» и в целом признана их законность и обоснованность с учетом чрезвычайности сложившихся обстоятельств.

Интересно, что во многих иных странах правительства вводили в действие соответствующие особые правовые режимы. В условиях распространения коронавирусной инфекции по решению Совета министров в январе 2020 г. режим чрезвычайного положения был введен в Италии[36]. Основанием послужило объявление инфекции коронавируса чрезвычайной ситуацией национального значения.

Были также введены достаточно жесткие меры по отношению к закрепленному праву на свободу передвижения, что рассматривалось Конституционным судом Италии как необходимость, а факт введения такого положения на всей территории страны как обязанность принятия однородных мер на всей территории[37].

Однако на территории Италии была зафиксирована проблема слабой координации в деятельности государственных органов, что говорит о системных проблемах в их взаимодействии и демонстрируется, что опыт

[34] См.: *Пучкова В. В.* Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в период распространения коронавирусной инфекции // Право и государство : теория и практика. 2021. № 3 (195). С. 122.

[35] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[36] Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020. Dichiarazione dello stato di emergenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patalogie derivanti da agenti virali transmissibile // G.U. n. 26 del 1 febbraio 2020.

[37] Corte Costituzionale. Sentenza n. 5 del 18 gennaio 2018. Para 7.2.2 // Сайт «Consulta Gnline». URL: http://www.giurcost.org/decisioni/2018/0005s-18.html (дата обращения: 17.05.2020).

введения режима чрезвычайного положения в Италии не был исключительно положительным[38].

Различные стихийные бедствия, в том числе природного характера, а также техногенные катастрофы повышают риск введения чрезвычайной ситуации на территории государства. Без наличия соответствующих нормативно-правовых актов и положений, регулирующих деятельность медицинских учреждений и государства, в условиях ЧС крайне затруднительно гарантировать гражданам право на охрану здоровья и медицинскую помощь[39].

Для обеспечения права на здоровье в условиях ЧС требуется эффективное взаимодействие органов управления здравоохранением, иных государственных органов, в том числе органов правоохранительного блока.

Обобщая вышесказанное, обозначим общие выводы.

В Российской Федерации в период противодействия пандемии COVID-19 право на охрану здоровья и медицинскую помощь фактически было ограничено. Для повышения общих гарантий данного конституционного права в будущем полагаем необходимым:

– расширение гарантий достоверного освещения в СМИ угроз праву на охрану здоровья и медицинскую помощь;

– увеличение финансирования сферы здравоохранения, исключение платных медицинских услуг в государственных больницах;

– отнесение права на охрану здоровья и медицинскую помощь к условиям и факторам национальной безопасности;

– проведение ревизии принятых мер в период противодействия COVID-19 на предмет их эффективности, уточнение методических документов и в целом нормативных актов в сфере противодействия эпидемиям с учетом эффективных практик;

– поиск новых способов обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь, его теоретическое переосмысление и модернизация.

Необходимо совершенствовать систему РСЧС, созданную для защиты конституционных прав, в том числе права на охрану здоровья и медицинскую помощь, в частности:

– пересмотреть основания введения особых правовых режимов, проанализировать политические и экономические причины, по которым они не были введены в период противодействия COVID-19;

– увеличить включенность системы здравоохранения в общую систему РСЧС и повысить общую цифровизацию как системы здравоохранения, так и системы РСЧС;

[38] См.: *Clementi F.* Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualitá costituzionale. 2020. Fasc. 3. P. 1–15.

[39] См.: *Яценко Е. Ю.* Правовая защита здоровья граждан при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагополучных районах // Экология человека. 2005. № 3.

– создать условия, при которых невозможно ограничение конституционных прав без введения особых правовых режимов;

– провести ревизию резервов системы РСЧС, расширить образовательные и иные мероприятия по гражданской обороне.

Библиографический список

Clementi F. Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualitá costituzionale. 2020. Fasc. 3. P. 1–15.

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М : Норма : ИНФА-М, 2021. Т. 1. 864 с.

Брыкин Д. М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Васильева Т. А. Ответ Италии на пандемию Covid-19 : проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2020. № 3.

Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях : уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2020. № 5 (69).

Ильин А. В. Конституционное право России. Авторский курс. М., 2022. 448 с.

Корниенко А. С., Самохвалов Н. А. COVID-19 : правовое регулирование всеобщей вакцинации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 5.

Кузьмин А. И. Правовые основы режима чрезвычайной ситуации // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2011. № 3.

Лупарев Е. Б., Епифанова Е. В. Публичное медицинское право. Краснодар : Кубанский гос. ун-т, 2021.

Мохов А. А. Принципы правового регулирования государственной модели национального здравоохранения // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3 (124).

Пучкова В. В. Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в период распространения коронавирусной инфекции // Право и государство : теория и практика. 2021. № 3 (195).

Рюленс Мелани, Ваутерс Ян. COVID-19 : испытания и потрясения для глобального управления в сфере здравоохранения // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. 2021. № 2.

Туркин М. М., Пушкарская Е. В. Социально-правовые вопросы охраны здоровья в Российской Федерации и США // Закон и право. 2020. № 6.

Чрезвычайная ситуация в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения как унифицированный объект надзора и оперативного реагирования в рамках современной стратегии борьбы с инфекционными болезнями / А. В. Топорков [и др.] // Проблемы особо опасных инфекций. 2009. № 2.

Шатоха Е. В. Право на качественную медицинскую помощь как неотъемлемое составляющее права на жизнь в Российской Федерации // Научные горизонты. 2020. № 2 (30).

Яценко Е. Ю. Правовая защита здоровья граждан при чрезвычайных ситуациях и в экологически неблагополучных районах // Экология человека. 2005. № 3.

References

Clementi F. Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili // Associazione Italiana dei costituzionalisti. Osservatorio AIC. Bimestrale di attualitá costituzionale. 2020. Fasc. 3. P. 1–15.

Avakian S. A. Constitutional Law of Russia. Training course: textbook: in 2 vols. 7th ed., reprint. and additional. M. : Norm : INFA-M, 2021. Vol. 1. 864 p.

Brykin D. M. Restrictions on the constitutional rights and freedoms of citizens of the Russian Federation under special legal regimes: abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Science. M., 2010.

Vasilyeva T. A. Italy's response to the Covid-19 pandemic: problems of legal regulation in an emergency situation // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 3.

Zhavoronkova N. G., Shpakovsky Yu. G. Legal aspects of reforming the public administration system for the protection of population and territories in emergency situations: lessons of the COVID-19 pandemic // Bulletin of the O. E. Kutafin University. 2020. № 5 (69).

Ilyin A. V. Constitutional Law of Russia. Author's course. M., 2022. 448 p.

Kornienko A. S., Samokhvalov N. A. COVID-19: legal regulation of universal vaccination // Pravo. Journal of the Higher School of Economics. 2021. № 5.

Kuzmin A. I. The legal foundations of the emergency regime // Scientific and educational problems of civil protection. 2011. № 3.

Luparev E. B., Epifanova E. V. Public medical law. Krasnodar : Kuban State University, 2021.

Mokhov A. A. Principles of legal regulation of the state model of national healthcare // Actual Problems Of Russian Law. 2021. № 3 (124).

Puchkova V. V. Implementation of the constitutional right of citizens to health protection and medical care during the spread of coronavirus infection // Law and the state : theory and practice. 2021. № 3 (195).

Rülens Melani, Wouters Jan. COVID-19: Trials and Shocks for global Health governance // Bulletin of International Organizations: Education, Science, New Economy. 2021. № 2.

Turkin M. M., Pushkarskaya E. V. Socio-legal issues of health protection in the Russian Federation and the USA // Law and Law. 2020. № 6.

Emergency situation in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population as a unified object of supervision and prompt response within the framework of the modern strategy of combating infectious diseases / A. V. Toporkov [et al.] // Problems of particularly dangerous infections. 2009. № 2.

Shatokha E. V. The right to quality medical care as an integral component of the right to life in the Russian Federation // Scientific horizons. 2020. № 2 (30).

Yatsenko E. Yu. Legal protection of citizens' health in emergency situations and in ecologically disadvantaged areas // Human Ecology. 2005. № 3.

Для цитирования:

Литовко К. С. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в условиях эпидемии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 96–108. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/96–108

Recommended citation:

Litovko K. S. The right to health protection and medical care in an epidemic // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 96–108. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/96–108

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Литовко К. С., аспирант, ведущий советник Департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России

E-mail: konstantinlitovko@yandex.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Litovko K. S., Post-graduate Student, Leading Adviser to the Department of State Policy in the Field of Licensing, Control and Supervisory Activities, Accreditation and Self-Regulation of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation

E-mail: konstantinlitovko@yandex.ru

УДК 34.01
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/109–125

МАНИПУЛИРОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКИМИ ЦЕЛЯМИ И СРЕДСТВАМИ В ПРОЦЕССЕ ТОЛКОВАНИЯ ПРАВА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ТЕХНОЛОГИИ

М. А. Куликов

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Поступила в редакцию 26 сентября 2022 г.

Аннотация: *поднимается проблема манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе – широко распространенная, но практически не исследованная в отечественной юриспруденции форма правомерного поведения. Аргументируется позиция, согласно которой манипулирование юридическими целями и средствами имманентно правовому регулированию общественных отношений в целом и толкованию права в частности. На конкретных примерах раскрываются содержание, специфика и технологии манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе, а также его влияние на правотворчество и реализацию права.*
Ключевые слова: *манипулирование, юридическая цель, юридическое средство, правовое регулирование, толкование права, правотворчество, реализация права, интерес.*

Abstract: *the problem of manipulation by means of legal goals and instruments in the process of interpretation of law is raised - a widespread, but practically unexplored form of lawful behavior. The position is argued, according to which the manipulation by means of legal goals and instruments is immanent to the legal regulation of social relations in general and to the interpretation of law in particular. Specific examples reveal the content, features and technologies of manipulating by means of legal goals and instruments in the process of interpretation of law, as well as its influence on lawmaking activities and the enforcement of law.*
Key words: *manipulation, legal goal, legal means, legal regulation, interpretation of law, lawmaking, realization of law, interest.*

Манипулятивные технологии в современном обществе стали практически неотъемлемым атрибутом управления, осуществляемого в различных формах и масштабах. Так, все чаще предметом пристального научного анализа становится манипулирование, реализуемое при помощи психологических, информационных, политических, финансово-экономических и других средств и механизмов. Однако манипулятивное воздействие на общественные отношения, имеющее место в процессе *правового регулирования* – одной из основных форм социального управления, как правило, игнорируется представителями как общей теории права, так и отраслевых юридических наук.

© Куликов М. А., 2022

Вместе с тем манипулирование, осуществляемое при помощи юридических целей и средств, является достаточно распространенной практикой, оказывающей существенное воздействие как на эффективность механизма правового регулирования в целом, так и на правотворческий, правореализационный и правоинтерпретационный процессы в частности.

Полагаем, что манипулирование юридическими целями и средствами именно в процессе толкования права наиболее ярко демонстрирует особенности манипулятивных технологий, используемых в правовой жизни современного общества, и требует глубокого изучения.

К вопросу об имманентности манипулирования юридическими целями и средствами процессу толкования права

Не будет преувеличением сказать, что толкование права, традиционно понимаемое как процесс *уяснения* (интерпретационная техника) и *разъяснения* (интерпретационная практика) смысла юридических предписаний[1], является основой механизма правового регулирования. От грамотной, объективной и непредвзятой интерпретации права зависит как качество и эффективность правотворческого процесса (ибо создание норм права должно опираться на всестороннее понимание уже существующих правовых предписаний в конкретной сфере общественных отношений[2], а также тех, часто трудно прогнозируемых последствий, которые она с неизбежностью вызовет), так и эффективная реализация права в любой из ее форм (речь идет о соблюдении, исполнении, использовании и применении права).

В известном смысле правоинтерпретационный процесс *«заканчивает» правотворчество*, так как позволяет всесторонне изучить суть правовой нормы как с точки зрения ее текстуального выражения, так и того смысла, который в нее вложил (или пытался вложить) законодатель. Другими словами, без правоинтерпретационного процесса замысел правотворца может быть полностью и не раскрыт, а его воля и намерения остаться скрытыми под не всегда удачными дефинициями.

Помимо сказанного, интерпретация права предопределяет и во многом координирует его реализацию, так как поведение участников правоотношений, направленное на соблюдение, исполнение и использование юридических предписаний, равно как и деятельность правоприменителя, опираются, прежде всего, на *понимание смысла* того, чему нужно следовать или от чего необходимо воздержаться. Как правотворческий, так и правореализационный процесс – это волевая, субъективная, основанная на *интересах* его участников деятельность, мотивы и содержание кото-

[1] См.: *Вопленко Н. Н.* Виды и акты официального толкования права // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 2 (12). С. 29–54 ; *Его же*. Толкование права. Волгоград, 2007.

[2] См.: *Бельский К. С., Павлова Е. Ю.* К вопросу о толковании норм финансового права // Финансовое право. 2020. № 3. С. 3–9.

рой полностью зависят от осознания последними тех реалий (как сугубо *правовых*, так и социально-политических, экономических, культурно-исторических и др.), в которых им приходится действовать.

Таким образом, казалось бы, вполне очевиден вывод, что без толкования права не всегда можно установить истинную волю правотворца, нашедшую отражение в нормативно-правовом акте, сопоставить дух и букву закона, соотнести действие правовых норм с постоянно изменяющимися реалиями, вызовами времени и даже понять юридическую специфику отдельных предписаний.

Вместе с тем необходимо сфокусировать внимание на двух практически аксиоматичных, но взаимоисключающих утверждениях, что: а) толкование *не должно* «домысливать» или «дополнять» закон и придавать ему требуемый лишь сложившимися обстоятельствами смысл; б) толкование *во многом зависит* от уровня правосознания субъекта правоинтерпретационного процесса, его профессионализма, культуры, эрудиции, в связи с чем «один и тот же закон можно истолковать по-разному, в зависимости от того, *кто и как* толкует, в *каких* целях»[3].

Полагаем, что обозначенное выше диалектическое противоборство *«должного» и «сущего»* в процессе толкования права, так или иначе затрагиваемое в работах различных ученых и специалистов[4], является тем фактором, который позволяет нам отстаивать тезис о том, что:

а) толкование права может выступать (и часто выступает) одной из наиболее распространенных *форм* манипулирования юридическими целями и средствами в механизме правового регулирования;

б) толкование права во многом обусловливается как *желанием*, так и *необходимостью* манипулирования юридическими целями и средствами ради повышения эффективности управленческого процесса, легализации и легитимизации проводимой политики и правомерной реализации интересов различных участников правоотношений в сложившихся определенным образом обстоятельствах.

Обобщить сказанное можно также и более категоричным утверждением, что *манипулирование юридическими целями и средствами имманентно правоинтерпретационному процессу*.

[3] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М., 2021. С. 343.

[4] См.: *Ершов В. В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018 ; *Черданцев А. Ф.* Толкование права и договора. М., 2003 ; *Власенко Н. А., Залоило М. В.* Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 43–57 ; *Зыков С. В.* Телеологическое толкование категории «исключительное право» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 94–100 ; *Потапенко Е. Г.* Дефекты толкования норм арбитражного процессуального права в современной судебной практике // Российский судья. 2020. № 12. С. 15–19 ; и др.

Понятие и содержание манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе

Для обоснования приведенного выше тезиса, необходимо обозначить нашу позицию относительно сущности манипулирования юридическими целями и средствами.

Прежде всего отметим, что традиционно термин «манипуляция» трактуется как одно из древнейших средств достижения целей человеческой деятельности, как стремление изменить восприятие или поведение других людей при помощи скрытой, обманной или насильственной тактики[5].

Е. Л. Доценко под манипулированием понимает «вид психологического воздействия, искусное исполнение которого ведет к скрытому возбуждению у другого человека намерений, не совпадающих с его актуально существующими желаниями»[6]. Под манипуляцией понимают также форму духовного воздействия, неявного господства, скрытого применения власти вразрез с предполагаемой волей другого[7] и т. д.

Под *манипулированием* как особой разновидностью управленческой деятельности предлагаем понимать осуществляемое при помощи скрытой тактики или стратегии воздействие на поведение *объекта управления*, при котором он, исходя из имеющейся информации, добровольно принимает решение, запланированное *субъектом управления* вопреки своим истинным потребностям и интересам.

Таким образом, будем исходить из того, что манипулирование является разновидностью управления и представляет собой *скрытое* воздействие субъекта на объект, при котором истинные цели субъекта (манипулятора) объекту (манипулируемому) не известны. Манипулирование предполагает также приоритетное удовлетворение интересов манипулятора, полностью либо частично *игнорирующее потребности и интересы* объекта управления.

Манипулирование юридическими целями и средствами можно определить как осуществляемую при помощи скрытой тактики или стратегии форму *правомерного* поведения, заключающуюся в постановке или использовании юридических целей, а также в создании или применении юридических средств в интересах субъекта управления (манипулятора) вопреки истинным потребностям и интересам объекта управления (манипулируемых).

В рассматриваемом контексте как официальное, так и неофициальное толкование права может использоваться (и в целом ряде случаев ис-

[5] См.: Психологические аспекты деструктивного информационно-психологического воздействия / А. М. Столяренко [и др.] // Психология и право. 2019. Т. 9, № 4. С. 75–89.

[6] *Доценко Е. Л.* Психология манипуляции : феномены, механизмы и защита. М., 1997. С. 18.

[7] См.: *Goodin R. E.* Manipulatory Politics. New York, 1982. P. 14 ; *Sirazetdinova M., Stoletov A., Lukmanova R.* Manipulation, Individuation, and the Self. Cogito. 2021. 13 (4). P. 103–123. URL: https://ssrn.com/abstract=4008697 (accessed: 01.08.2022).

пользуется) именно для того, чтобы субъект управления мог оправдать свое правомерное воздействие на объект управления действующими правовыми нормами и скоординировать его поведение способом, позволяющим данному субъекту максимально полно реализовать свои интересы за счет и в ущерб интересам остальных участников правоотношений.

Безусловно, толкование права – деятельность не скрытая, а, напротив, вполне «открытая», направленная на разъяснение смысла правовых норм и воли законодателя всем заинтересованным лицам, однако скрытым является именно подтекст данного понимания и разъяснения, те цели, которые, на самом деле, и преследует субъект правоинтерпретационного процесса.

Сущность манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе заключается в том, что в ходе его реализации может происходить как *постановка* новых, так и не в полной мере соответствующее воле законодателя *обоснование* уже существующих юридических целей, равно как и *аргументирование* существования или правомерности использования не предусмотренного правовым предписанием юридического инструментария.

Важно подчеркнуть, что данная правомерная активность направлена на осуществление интересов одних участников правоотношений (субъекта управления) за счет и в ущерб интересам иных лиц (либо общества и государства в целом), что и является сущностью манипулятивного воздействия на общественные отношения.

Приведем и *другие аргументы*, обосновывающие обозначенную выше имманентность манипулирования юридическими целями и средствами правоинтерпретационному процессу.

1. Толкование права позволяет «преодолеть» сложность и излишнюю абстрактность, нечеткость юридических предписаний. Данное «преодоление», проходящее за рамками правотворческой конкретизации[8], предопределяется тем, насколько искусно субъект правоинтерпретационного процесса преломит норму права к конкретным обстоятельствам, исходя из уровня своего правосознания и руководствуясь определенными интересами. Так или иначе, данный процесс, будучи во многом субъективным, зависит от целей самого субъекта толкования права и тех установок, которые предопределяют его правовую культуру.

2. Необходимость толкования права в некоторых случаях обусловливается несовершенством законодательной техники, поспешностью в принятии нормативно-правовых актов, декларативностью отдельных норм права. Преодоление указанных погрешностей (многие из которых обусловлены вполне объективными причинами) не может проходить в рамках полностью объективного процесса установления воли законодателя (что само по себе представляется весьма затруднительным, *если вообще*

[8] См.: *Залоило М. В.* Конкретизация и толкование юридических норм : проблемы соотношения и взаимодействия // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 105–112.

возможным) и зависит как от *целей* субъекта правоинтерпретационного процесса, так и от действия тех *обстоятельств*, которые *вызвали необходимость* толкования правовых норм.

Таким образом, толкование права не может не «приспосабливаться» к существующим обстоятельствам, зависит от целей субъекта, его осуществляющего, претендует на установление «истинной» воли законодателя, т. е. в рассматриваемом контексте, и является манипулированием юридическими целями и средствами, последствия которого могут быть обязательными для неопределенного, самого широкого круга лиц (если речь идет об официальном толковании).

3. Необходимость, равно как и значимость интерпретации права определяется тем, что субъекту как правотворческого, так и правоприменительного процесса (ведь толкование права, особенно некоторые его виды, направлены на разъяснение не только правовых норм, но и правоприменительных актов, разнообразных юридических явлений[9]) не всегда удается ясно и точно совместить «дух» и «букву» закона. Вместе с тем дух права, будучи категорией достаточно абстрактной и институционализирующейся в правовой жизни общества, в основном лишь при помощи отдельных правовых принципов[10], весьма серьезно влияет на адекватное применение буквы права[11], что повышает важность правильного понимания и разъяснения именно духа права для адекватного применения правовых норм, равно как и соблюдения, исполнения и использования права.

Тем не менее открытым остается вопрос, связанный с тем, что значит правильно понять, «уловить» дух права и какие критерии оценки этого существуют, что позволяет не только без каких-либо негативных правовых последствий искажать волю правотворца (равно как и субъекта применения права), но и обосновывать это в качестве того варианта справедливости и проявления «истинного духа права», который наилучшим образом соответствует сложившимся обстоятельствам и уровню развития общественных отношений. А изложенное и является не чем иным, как проявлением манипулятивных технологий в правоинтерпретационном процессе.

Следует обратить особое внимание на то, что выявление цели действующей юридической нормы еще не означает выявления истинной цели (замысла, воли) правотворца[12] (что особенно ярко проявляется при

[9] См.: *Надеждин Г. Н.* Доктринальное толкование норм права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 7.

[10] См.: *Коваль В. Н.* Влияние концепции духа законов на развитие современного гражданского материального, а также гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 23–39.

[11] См.: *Фокина М. А.* Злоупотребление процессуальными правами : соотношение духа и буквы закона // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 48–62 ; *Туманова Л. В.* Определение закона, подлежащего применению, с учетом его буквы и духа // Там же. С. 40–47.

[12] См.: *Зыков С. В.* Телеологическое толкование категории «исключительное право» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 94–100.

телеологическом толковании права), равно как и всестороннее, глубокое понимание правового предписания далеко не всегда раскрывает истинные причины его принятия.

Сказанное свидетельствует, что толкование права *не всегда способно выступить препятствием* манипулированию юридическими целями и средствами в процессе правового регулирования и достаточно часто само является *его формой*. Тем не менее изложенное не сколько *не умаляет* значимости эффективного правоинтерпретационного процесса в механизме правового регулирования и *не говорит*, что толкование права во всех случаях выступает способом манипулирования юридическими целями и средствами.

Описанное выше использование юридических целей и средств в правоинтерпретационной деятельности необходимо отграничивать от *злоупотребления правом*, тем более от его неправомерных форм, предусмотренных действующим законодательством (ст. 10 ГК РФ). Так, если злоупотребление правом преследует основную цель в виде причинения вреда другому лицу, то манипулирование юридическими целями и средствами осуществляется ради реализации *собственных правомерных интересов* субъекта манипулятивного воздействия, хотя за счет и в ущерб иных участников правоотношений.

Обобщая сказанное, приходим к выводу, что манипулирование юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе направлено либо на то, чтобы объект манипулирования совершил действия, выгодные субъекту манипулятивного воздействия, либо воздержался от их совершения под угрозой наказания за противоправное поведение. Обоснование же правомерности собственных действий при помощи толкования права не является манипулированием, так как не воздействует на поведение контрагента участника правоотношения в целях реализации интересов последнего.

Технологии манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе

Следует подчеркнуть, что манипулирование юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе нередко как провоцируется самим правотворцем (неконкретность, неясность, излишняя абстрактность правовых норм, предоставление возможности применения необоснованно широкого усмотрения компетентным лицам там, где этого не требуется и т. д.), так и является *объективным следствием* того факта, что многие юридические предписания могут быть *двояко истолкованы* по самым разным, не зависящим от субъекта правотворческого процесса причинам. К последним следует отнести саму природу многих юридических предписаний, те обстоятельства, в которых им приходится регулировать общественные отношения, изменяющийся уровень правосознания и правовой культуры в обществе, невозможность охватить даже целостной системой правовых норм того многообразия общественных от-

ношений, которые им приходится координировать или же которые они могут спровоцировать и т. д.

К примеру, в специально-юридической литературе прямо говорится, что двоякое толкование может применяться к юридическим предписаниям, связанным с отказом от права[13], закупкой товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд[14], определением правового режима земельных участков, приватизированных в рамках земельной реформы 90-х годов[15], незаконной охотой[16], основаниями прекращения полномочий члена парламента[17], порядком создания федеральных территорий[18] и регулированием иного, самого широкого спектра правоотношений, возникающих в различных отраслях права. В указанном отношении не является исключением анализ возможностей двоякого толкования как отдельных положений Устава ООН[19], так и Всеобщей декларации прав человека[20], равно как и иных важнейших правовых актов.

Вместе с тем данная возможность двоякого толкования правовых предписаний далеко не всегда является следствием погрешности юридической техники или злого умысла управомоченного лица. Сказанное, тем не менее, не исключает, что возможность двоякого толкования правовых предписаний является *основой* манипулирования юридическими целями и средствами в правовом регулировании, актуализирует диалектическое противоборство между целесообразностью и законностью[21].

---

[13] См.: *Полякова В. Э.* Ничтожность отказа от права. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] См.: *Багмет А. М., Перов В. А.* К вопросу совершенствования законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Гражданское право. 2019. № 5. С. 38–41.

[15] См.: *Гончарова А. А.* Проблемы определения правового режима земельных участков, приватизированных в рамках земельной реформы 90-х годов, при разделе имущества супругов // Семейное и жилищное право. 2021. № 6. С. 3–7.

[16] См.: *Рогова Е. В., Забавко Р. А.* Применение защитником нормы, устанавливающей ответственность за незаконную охоту // Адвокатская практика. 2018. № 4. С. 15–20.

[17] См.: *Колосова Н. М.* К вопросу о юридической ответственности сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Юстиция. 2021. № 3/4. С. 58–62.

[18] См.: *Каримов Б. Р.* Федеральные территории в Российской Федерации : первый опыт создания и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 51–58.

[19] См.: *Синякин И. И., Скуратова А. Ю.* Нормы jus cogens : исторический аспект и современное значение для международного права // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2018. № 3. С. 526–545.

[20] См.: *Исполинов А. С.* Правовой статус Всеобщей декларации прав человека (к 70-летию принятия) // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 100–107.

[21] См.: *Старилов Ю. Н.* Целесообразность или законность : какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.

Разнообразны и примеры манипулирования юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном процессе. Однако предварить анализ данных примеров следует *тезисом*, что манипулирование в процессе толкования права часто *неизбежно*, в значительном количестве случаев осуществляется ради реализаций правомерных интересов как государства, так и значительных групп населения, предпринимается в целях *преодоления более серьезных* юридических коллизий, процессуальной экономии, *«адаптации»* устаревающих (или откровенно устаревших) юридических предписаний к реалиям сегодняшнего дня.

Безусловно, осуществление данных манипуляций ведет к реализации одних интересов в ущерб другим (интересам объектов манипулятивного воздействия). Однако, *не оправдывая* применение манипулятивных технологий, следует также иметь в виду, что и любая правовая норма, какой бы эффективной, востребованной и совершенной она ни была, также не может гарантировать удовлетворение правомерных стремлений всех участников правоотношений и устраивать абсолютно каждого (поэтому, наряду с субъективными правами, и существуют законные интересы, представляющие собой иную правовую дозволенность[22]). Оформленная в правовую норму государственная воля общества в любом случае «оставляет за бортом» целый ряд справедливых и целесообразных интересов, отдав предпочтение правомерным стремлениям иных участников общественных отношений. Это говорит о том, что в процессе даже самого совершенного правового регулирования не создается «общество всеобщего благоденствия» с предоставлением гарантированной возможности реализации всех заслуживающих того интересов, но устанавливается требуемый определенным этапом естественно-исторического развития *баланс* интересов личности, общества и государства[23].

Таким образом, необходимо объективно и адекватно оценивать складывающиеся юридические реалии и манипулирование юридическими целями и средствами в процессе толкования права анализировать как *данность*, не преуменьшая, но и *не преувеличивая* его негативные стороны и последствия.

В качестве *примера* масштабной манипуляции юридическими целями и средствами можно привести распространенную практику именно манипулятивного толкования норм международного права как США, отдельными европейскими странами, так и коллективным Западом в це-

[22] См.: *Субочев В. В.* Механизм трансформации законных интересов в субъективные права и субъективных прав в законные интересы // Современное право. 2007. № 3. С. 89–96 ; *Малько А. В., Субочев В. В.* Законные интересы в правовой жизни общества : актуальные вопросы теории и практики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 2 (313). С. 84–98.

[23] См.: *Субочев В. В.* Диалектика интересов личности, общества и государства как общеправовая проблема // Право и государство : теория и практика. 2006. № 5. С. 125–135.

лом, отдельные и наиболее яркие аспекты которой нашли отражение в статьях министра иностранных дел России С. В. Лаврова[24].

Так, действуя в «строгом соответствии» с нормами международного права и уставом ООН, вооруженные силы НАТО на протяжении практически трех месяцев осуществляли бомбардировки Югославии и ее столицы Белграда под предлогом прекращения этнических чисток в Косово, в результате чего погибло более пяти тысяч мирных жителей (причем потери среди мирного населения по оценкам югославской стороны составили 5700 мирных жителей, по оценкам США – 1500 человек, по данным так называемой «правозащитной организации» Human Rights Watch – всего 528 человек). При этом руководство США и западноевропейских стран таким образом интерпретировало нормы международного права, что убедили себя и некоторую часть населения этих стран, что данные откровенно преступные действия носят характер «гуманитарной интервенции», направленной исключительно на защиту косовских албанцев и предотвращение так называемых этнических чисток со стороны обеих сторон известного конфликта в Югославии. Отсутствие разрешения на проводимую операцию со стороны Совета Безопасности ООН и игнорирование целого ряда важнейших международных конвенций, тем не менее, не мешало руководству коллективного Запада легализовывать и легитимизировать свои действия, прикрываясь нормами международного гуманитарного права.

Сказанное особенно контрастирует с ситуацией в Донбассе, когда откровенный геноцид русского населения в Донецкой и Луганской республиках многие годы игнорировался «цивилизованным мировым сообществом», а проводимая специальная военная операция по демилитаризации и денацификации Украины воспринимается как агрессия.

Вопиющее игнорирование коллективным Западом норм и принципов международного права и проводимая политика «двойных стандартов» во многом являются следствием манипулятивной *интерпретации* действующих норм (помимо манипулирования юридическими целями и средствами в процессе правотворчества и правоприменения), приводящей к искажению самой реальности, равно как и искаженному восприятию реальности субъектами правоотношений.

Не иначе как манипулированием целями и средствами в правоинтерпретационном процессе можно назвать весьма избирательное и предвзятое толкование норм международного права Европейским судом по правам человека, вся деятельность которого является косвенным индикатором напряженности в отношениях между Россией и коллективным Западом.

В этом отношении весьма показательным является то, что жители Донбасса, стараясь защитить свою жизнь и имущество в ходе много-

[24] См.: *Лавров С. В.* Об инсценировках как методе политики Запада. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1822333/ (дата обращения: 26.07.2022) ; *Его же.* О праве, правах и правилах // Россия в глобальной политике. 2022. 28 июня. URL: https://globalaffairs.ru/articles/o-prave-pravah-i-pravilah/ (дата обращения: 26.07.2022).

летней неприкрытой агрессии со стороны украинских властей, подали в ЕСПЧ более 840 правильно оформленных исков с соблюдением всех необходимых процедур, но *ни по одному из них* не было принято какого-либо решения. В то же время так называемый оппозиционер А. Навальный в этом же суде выиграл семь исков против России[25]. Сказанное характеризует тесную связь между манипулированием юридическими целями и средствами в правоинтерпретационном и правоприменительном процессах.

Проблема излишней политизированности, откровенной ангажированности решений ЕСПЧ[26], многие из которых принимались еще до начала специальной военной операции на Украине, начавшейся 24 февраля 2022 г., стала предметом исследования различных специалистов[27]. В отмеченной связи еще в 2010 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин справедливо отметил, что каждое решение Европейского суда – это не только юридический, но и *политический* акт, но «когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и, тем более, прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС и ЕСПЧ»[28].

В данном случае речь идет, по сути, о таком *манипулятивном толковании* ЕСПЧ Европейской конвенции о правах человека, от которого и необходимо защищаться России, прибегая к соответствующей интерпретации нашего Основного закона.

Бесспорно, многие решения и Конституционного Суда РФ также имеют (и не могут не иметь) политический характер, что справедливо подчеркивается М. Н. Марченко[29], ведь именно Конституционный Суд РФ призван «ставить точку» в острых политических дебатах, связанных с принятием того или иного закона, с применением правовых норм, вызы-

[25] См.: Почему ЕСПЧ принимает политизированные решения // Дни. Ру. 2017. 7 февр. URL: https://dni.ru/society/2017/2/7/360796.html (дата обращения: 26.07.2022).

[26] См., например, постановления ЕСПЧ: от 08.07.2004 по делу «Илашку и другие (Ilascu and Others) против Молдавии и России» (жалоба № 48787/99) ; от 07.10.2010 по делу «Константин Маркин против России» (жалоба № 62936/00) ; от 31.07.2014 по делу «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» (OAO Neftyanaya Kompaniya «Yukos») против Российской Федерации» (жалоба № 14902/04) ; от 15.11.2018 по делу «Навальный (Navalnyy) против Российской Федерации» (жалоба № 29580/12) и др.

[27] См.: *Ковлер А. И.* Европейская конвенция : проблемы толкования и имплементации. М., 2019 ; *Гончаров И. В.* Взаимодействие Российской Федерации с международными институтами в сфере прав человека : современное состояние и тенденции развития // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 119–132 ; и др.

[28] *Зорькин В. Д.* Предел уступчивости // Рос. газета. 2010. 29 окт.

[29] См.: *Марченко М. Н.* Конституционный Суд как субъект политических отношений // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1 (6). С. 56–63.

вающих серьезный общественный резонанс и т. д. Вместе с тем политический характер отдельных постановлений Конституционного Суда РФ, равно как и решений иных судебных инстанций, еще не означает того, что происходит манипулирование юридическими целями и средствами, которые «закладывались» в правовые нормы законодателем.

Как уже отмечалось выше, манипулятивные технологии имеют место тогда, когда *субъект* управления (представитель публичной власти, правоприменитель, иной участник правоотношений) реализует свои интересы посредством соответствующего координируемого, хотя и добровольного, поведения находящегося в неведении *объекта* управления, как правило, за счет и в ущерб интересам последнего.

Полагаем, что к манипулированию целями и средствами в правоинтерпретационном процессе можно отнести некоторые явно избирательные решения правоприменителя (как судебных, так и административных органов), связанные с оскорблением религиозных чувств верующих. Следует признать, что сама диспозиция ст. 148 УК РФ во многом подобные решения и провоцирует[30], оставляя открытым ряд вопросов, связанных с тем, какие действия переходят грань «явного» неуважения к обществу и от какого количества человек в каждом конкретном случае это «общество» начинается, как можно оскорбить чувство и какие именно чувства можно назвать религиозными, кого можно отнести к верующим и т. д.

Однако это не снимает проблемы манипулятивного использования практически любой законодательной конструкции в процессе ее толкования, чтобы в одном случае какое-либо действие или событие проигнорировать, а в другом привлечь нарушителя к ответственности.

Итак, манипулирование юридическими целями и средствами имманентно правоинтерпретационному процессу и обусловлено диалектикой сосуществования интересов личности, общества и государства. В указанном отношении справедливо звучит утверждение о том, что «современное общество демонстрирует устойчивый и ярко выраженный запрос на политико-правовое манипулирование, не говоря уже, что эффективность самого управления резко возрастает при обращении субъектов принятия управленческих решений к манипулятивным технологиям»[31].

Тем не менее необходимо понимать, что манипулирование юридическими целями и средствами в процессе толкования права снижает эффективность правотворческого процесса, искажает саму сущность правообразования, так как юридические нормы перестают воплощать в себе замысел его субъектов и служат лишь достижению целей субъектов манипулятивного воздействия.

[30] См.: *Федотова Ю. Е.* Оскорбление религиозных чувств верующих и уголовный закон : работа над ошибками // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35). С. 199–205.

[31] *Субочев В. В.* Политико-правовое манипулирование как основа управления обществом в эпоху постправды // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2019. № 34. С. 30.

Помимо сказанного, нивелируется потенциал всех форм правореализационного процесса, который становится искусственно сконструированной, механической формой координации поведения участников правоотношений, существенно ограничивающей их свободу выбора, вводящей субъектов права в заблуждение относительно их истинных интересов и потребностей, равно как и тех возможностей, которыми они могут располагать в целях реализации своих прав, свобод и законных интересов.

Библиографический список

Багмет А. М., Перов В. А. К вопросу совершенствования законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Гражданское право. 2019. № 5. С. 38–41.

Бельский К. С., Павлова Е. Ю. К вопросу о толковании норм финансового права // Финансовое право. 2020. № 3. С. 3–9.

Власенко Н. А., Залоило М. В. Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 43–57.

Вопленко Н. Н. Виды и акты официального толкования права // Ленинградский юрид. журнал. 2008. № 2 (12). С. 29–54.

Вопленко Н. Н. Толкование права. Волгоград, 2007. 122 с.

Гончаров И. В. Взаимодействие Российской Федерации с международными институтами в сфере прав человека : современное состояние и тенденции развития // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 119–132.

Гончарова А. А. Проблемы определения правового режима земельных участков, приватизированных в рамках земельной реформы 90-х годов, при разделе имущества супругов // Семейное и жилищное право. 2021. № 6. С. 3–7.

Доценко Е. Л. Психология манипуляции : феномены, механизмы и защита. М. : Изд-во МГУ, 1997. 342 с.

Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М. : РГУП, 2018. 627 с.

Залоило М. В. Конкретизация и толкование юридических норм : проблемы соотношения и взаимодействия // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 105–112.

Зыков С. В. Телеологическое толкование категории «исключительное право» // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 94–100.

Исполинов А. С. Правовой статус Всеобщей декларации прав человека (к 70-летию принятия) // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 100–107.

Каримов Б. Р. Федеральные территории в Российской Федерации : первый опыт создания и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 51–58.

Коваль В. Н. Влияние концепции духа законов на развитие современного гражданского материального, а также гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 23–39.

Ковлер А. И. Европейская конвенция : проблемы толкования и имплементации. М. : ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2019. 400 с.

Колосова Н. М. К вопросу о юридической ответственности сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Юстиция. 2021. № 3/4. С. 58–62.

Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы в правовой жизни общества : актуальные вопросы теории и практики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 2 (313). С. 84–98.

Марченко М. Н. Конституционный Суд как субъект политических отношений // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1 (6). С. 56–63.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 528 с.

Надеждин Г. Н. Доктринальное толкование норм права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. 25 с.

Потапенко Е. Г. Дефекты толкования норм арбитражного процессуального права в современной судебной практике // Российский судья. 2020. № 12. С. 15–19.

Психологические аспекты деструктивного информационно-психологического воздействия / А. М. Столяренко [и др.] // Психология и право. 2019. Т. 9, № 4. С. 75–89.

Рогова Е. В., Забавко Р. А. Применение защитником нормы, устанавливающей ответственность за незаконную охоту // Адвокатская практика. 2018. № 4. С. 15–20.

Синякин И. И., Скуратова А. Ю. Нормы jus cogens : исторический аспект и современное значение для международного права // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2018. № 3. С. 526–545.

Старилов Ю. Н. Целесообразность или законность : какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.

Субочев В. В. Диалектика интересов личности, общества и государства как общеправовая проблема // Право и государство : теория и практика. 2006. № 5. С. 125–135.

Субочев В. В. Механизм трансформации законных интересов в субъективные права и субъективных прав в законные интересы // Современное право. 2007. № 3. С. 89–96.

Субочев В. В. Политико-правовое манипулирование как основа управления обществом в эпоху постправды // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2019. № 34. С. 29–43.

Федотова Ю. Е. Оскорбление религиозных чувств верующих и уголовный закон : работа над ошибками // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35). С. 199–205.

Фокина М. А. Злоупотребление процессуальными правами : соотношение духа и буквы закона // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 48–62.

Туманова Л. В. Определение закона, подлежащего применению, с учетом его буквы и духа // Вестник гражданского процесса. 2022. № 1. С. 40–47.

Черданцев А. Ф. Толкование права и договора. М. : Юнити, 2003. 381 с.

Goodin R. E. Manipulatory Politics. New York, 1982. 250 p.

Sirazetdinova M., Stoletov A., Lukmanova R. Manipulation, Individuation, and the Self. Cogito. 2021. 13 (4). P. 103–123. URL: https://ssrn.com/abstract=4008697

References

Bagmet A. M., Perov V. A. On the issue of improving legislation in the field of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs // Civil law. 2019. № 5. P. 38–41.

Belsky K. S., Pavlova E. Yu. To the question of the interpretation of the norms of financial law // Financial law. 2020. № 3. P. 3–9.

Vlasenko N. A., Zaloilo M. V. Concretization and interpretation of law as a creative content of judicial practice // Journal of Russian Law. 2016. № 8. P. 43–57.

Voplenko N. N. Types and acts of official interpretation of law // Leningrad juridical journal. 2008. № 2 (12). P. 29–54.

Voplenko N. N. Interpretation of law. Volgograd, 2007. 122 p.

Goncharov I. V. Interaction of the Russian Federation with international institutions in the field of human rights: current state and development trends // Journal of Russian Law. 2021. № 9. P. 119–132.

Goncharova A. A. Problems of determining the legal regime of land plots privatized in the framework of the land reform of the 90s, in the division of property of spouses // Family and housing law. 2021. № 6. P. 3–7.

Dotsenko E. L. Psychology of manipulation: phenomena, mechanisms and protection. M. : MGU Publishing House, 1997. 342 p.

Ershov V. V. Legal and individual regulation of public relations. M. : RGUP, 2018. 627 p.

Zaloilo M. V. Concretization and interpretation of legal norms: problems of correlation and interaction // Journal of Russian Law. 2010. № 5. P. 105–112.

Zykov S. V. Teleological interpretation of the category «exclusive right» // Actual problems of Russian law. 2021. № 4. P. 94–100.

Ispolinov A. S. Legal status of the Universal Declaration of Human Rights (to the 70th anniversary of adoption) // Comparative Constitutional Review. 2018. № 4. P. 100–107.

Karimov B. R. Federal territories in the Russian Federation: the first experience of creating and problems of constitutional and legal regulation // Constitutional and municipal law. 2022. № 3. P. 51–58.

Koval V. N. Influence of the concept of the spirit of laws on the development of modern civil material, as well as civil and arbitration procedural law // Bulletin of the civil process. 2022. № 1. P. 23–39.

Kovler A. I. European convention: problems of interpretation and implementation. M. : IZiSP : Norma : INFRA-M, 2019. 400 p.

Kolosova N. M. To the question of the legal responsibility of a senator of the Russian Federation and a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation // Justice. 2021. № 3/4. P. 58–62.

Malko A. V., Subochev V. V. Legitimate interests in the legal life of society: topical issues of theory and practice // News of higher educational institutions. Jurisprudence. 2014. № 2 (313). P. 84–98.

Marchenko M. N. The Constitutional Court as a subject of political relations // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. 2008. № 1 (6). P. 56–63.

Matuzov N. I., Malko A. V. Theory of state and law: textbook. 5th edition. M. : Delo Publishing House, RANEPA, 2021. 528 p.

Nadezhdin G. N. Doctrinal interpretation of the law: abstract. dis. … cand. legal sciences. N. Novgorod, 2005. 25 p.

Potapenko E. G. Defects in the interpretation of the rules of arbitration procedural law in modern judicial practice // Russian judge. 2020. № 12. P. 15–19.

Psychological aspects of destructive information-psychological impact / A. M. Stolyarenko [et al.] // Psychology and Law. 2019. Vol. 9, № 4. P. 75–89.

Rogova E. V., Zabavko R. A. Application by the defender of the norm establishing responsibility for illegal hunting // Advocate practice. 2018. № 4. P. 15–20.

Sinyakin I. I., Skuratova A. Yu. Norms of jus cogens: historical aspect and modern significance for international law // Bulletin of the Perm University. Legal Sciences. 2018. № 3. P. 526–545.

Starilov Yu. N. Expediency or legality: what criterion is better for the practice of forming a system of federal executive bodies? // Administrative law and process. 2017. № 3. P. 24–32.

Subochev V. V. Dialectics of the interests of the individual, society and the state as a general legal problem // Law and State: Theory and Practice. 2006. № 5. P. 125–135.

Subochev V. V. The mechanism of transformation of legitimate interests into subjective rights and subjective rights into legitimate interests // Modern law. 2007. № 3. P. 89–96.

Subochev V. V. Political and legal manipulation as the basis for the governance of society in the era of post-truth // Tomsk State University Journal of Law 2019. № 34. P. 29–43.

Fedotova Yu. E. Insulting religious feelings of believers and criminal law: work on mistakes // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2016. № 1 (35). P. 199–205.

Fokina M. A. Abuse of procedural rights: the relationship between the spirit and the letter of the law // Bulletin of the civil process. 2022. № 1. P. 48–62.

Tumanova L. V. Definition of the law to be applied, taking into account its letter and spirit // Bulletin of the civil process. 2022. № 1. P. 40–47.

Cherdantsev A. F. Interpretation of law and contracts. M. : Unity, 2003. 381 p.

Goodin R. E. Manipulatory Politics. New York, 1982. 250 p.

Sirazetdinova M., Stoletov A., Lukmanova R. Manipulation, Individuation, and the Self. Cogito. 2021. 13 (4). P. 103–123. URL: https://ssrn.com/abstract=4008697

Для цитирования:

Куликов М. А. Манипулирование юридическими целями и средствами в процессе толкования права: понятие, содержание, технологии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 109–125. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/109–125

Recommended citation:

Kulikov M. A. Manipulation by means of legal goals and instruments in the process of interpretation of law: concept, content, technologies // Proceedings of Voronezh State Uni-

versity. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 109–125. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/109–125

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Куликов М. А., кандидат юридических наук, заместитель руководителя международного бюро по кибербезопасности «КИБЕРПОЛ», докторант

E-mail: Mikhail.a.kulikov@mail.ru

MGIMO University

Kulikov M. A., Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the International Bureau for Cybersecurity "CYBERPOL", Doctoral Student

E-mail: Mikhail.a.kulikov@mail.ru

УДК 342.24
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/126–137

СТАНОВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ (1917–1922 гг.): ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

М. А. Шичанин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию 3 февраля 2021 г.

Аннотация: *статья представляет собой исследование, демонстрирующее развитие такого типа территориального устройства, как федерализм в России начиная от Российской империи образца начала XX в. и заканчивая революционными событиями 1917–1922 гг. Автор отмечает территориальное устройство Российской империи как сложное, сочетающее в себе признаки федерализма и унитаризма, а Российская Федерация только становилась на путь построения собственной федеративной модели. В рамках историко-правовой части работы исследуются революционные события 1917–1922 гг. с точки зрения возможного построения федеративной модели государственного устройства и отмечается, что, вопреки общепринятому мнению о сохранении большевиками российской государственной целостности, исторические события свидетельствуют об обратном. Делается вывод, что шансы на построение в России федеративного государственного устройства возникали неоднократно.*
Ключевые слова: *федерализм, унитаризм, территориальное устройство, историческая ретроспектива, революция, Гражданская война, Российская империя, СССР.*

Abstract: *the article is a study that demonstrates the development of such a type of territorial structure as federalism in Russia, starting from the Russian Empire of the early XX century and ending with the revolutionary events of 1917–1922. The author notes that the territorial structure of the Russian Empire can be described as complex, combining the features of both federalism and unitarism, and the Russian Federation is only beginning to build its own federal model. Within the framework of the historical and legal part of the work, the revolutionary events of 1917–1922 are investigated among other things from the point of view of possible construction of Federal model of the state structure, and it is noted, that contrary to the popular opinion about saving the Russian state integrity by the Bolsheviks at that time, historical events suggest the opposite. It is concluded, that the chances of building a federal state system in Russia during the historical development of this state have arisen repeatedly.*
Key words: *federalism, unitarism, territorial structure, historical retrospect, revolution, Civil War, the Russian Empire, USSR.*

Вопрос федеративного устройства Российского государства продолжает оставаться актуальным на протяжении многих десятилетий. В связи с прекращением существования СССР и переходом нашей страны от ко-

© Шичанин М. А., 2022

мандно-административной модели к рыночной возник вопрос о территориальном устройстве в России. Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ)[1] в ч. 1 ст. 1 закрепила, что Россия является *федеративным* государством. Однако это уже не первый раз, когда Россия провозглашается федерацией. В ч. 2 главы 1 первой советской Конституции, принятой в 1918 г., отмечалось, что «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как *федерация* (курсив наш. – *М. Ш.*) Советских национальных республик»[2]. Возникают вопросы – можно ли на самом деле идентифицировать территориальное устройство Советского государства как федеративное или же федерализм был только «на бумаге»? Какое территориальное устройство было в России до образования СССР и можно ли его однозначно идентифицировать? Был ли у России «исторический шанс» на изменение типа территориального устройства и формы правления, если да, то по какому пути развития могло пойти наше государство? Для ответа на эти и некоторые другие вопросы необходимо обратиться к историческим событиям, происходившим в конце прошлого века. Обращение к историческим событиям необходимо еще и потому, что «состояние любой науки в данный момент в скрытом виде содержит ее историю и не может быть удовлетворительно изложено, если это скрытое присутствие не сделать открытым»[3].

Российский федерализм и его развитие накануне и в период революционных событий (начало XIX в.)

Российская империя 1913 г. (накануне Первой мировой войны) была достаточно развитым во всех отношениях государством. Это можно подтвердить крупнейшим экспортом сельскохозяйственной продукции (в 1913 г. больше зерна производилось только в США)[4], значительным ростом образовательных учреждений в стране (к концу 1914 г. в России насчитывалось 123 745 начальных учебных заведений, принадлежавших различным ведомствам)[5], а по промышленному производству Россия «заняла пятое место после США, Германии, Великобритании и Франции»[6]. Таким образом, можно констатировать, что Российская империя накану-

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации parvo.gov.ru (дата обращения: 10.01.2021).

[2] Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[3] *Шумпетер Й.* История экономического анализа : в 3 т. Т. 1 / пер. с англ. ; под ред. В. С. Автономова. СПб., 2004. С. 249.

[4] См.: *Грегори П.* Экономический рост Российской империи (конец XIX – начало XX в.) : новые подсчеты и оценки. М., 2003. С. 21.

[5] См.: *Терещенко А. А., Терещенко Д. А.* Учительские семинарии в системе профессионального педагогического образования России // Известия ВГПУ. 2016. № 2 (271). С. 127.

[6] См.: *Арин О. А.* Царская Россия : мифы и реальность. М., 1999. С. 23–24.

не своего краха вовсе не была «отсталым» государством, как это можно увидеть во многих трудах советских исследователей. «Идеей о фатальной отсталости России и бесконечном догоняющем развитии мы обязаны отечественным «западникам», которые переносили критику отдельных архаичных институтов на все стороны общественной жизни, в отличие от представителей идеологии славянофильства, говоривших о своеобразии и самобытности идеологии и хозяйственно-бытового уклада и, следовательно, особом историческом пути России. Если Россия – особый мир со своими законами, то любые сравнения с другими странами теряют смысл, и проблема отставания снимается»[7].

Естественно, нельзя обойти стороной и существовавшие в то время недостатки, выражавшиеся, например, в достаточно бюрократизированном государственном аппарате, некоторые представители которого считали своей единственной целью заработать деньги[8]; начеты; выдача «неуставных займов» и т. д. Однако разностороннее развитие Российского государства в тот исторический период перевешивало его слабые звенья. Во всяком случае решать существующие проблемы путем коренного слома и уничтожения (революции) существующего государственного строя, на наш взгляд, не является верным выбором.

Территориальное устройство Российской империи в последние годы ее развития можно назвать действительно сложным. Оно состояло из губерний, областей, округов, генерал-губернаторств и градоначальств. Отдельные регионы имели особый статус политической автономии (например, Финляндия). С учетом такой разнородной и усложненной территориальной структуры достаточно сложно однозначно сделать вывод, какое территориальное устройство сложилось «на закате» Российской империи. Стоит отметить, что в преамбуле «Высочайше утвержденных основных государственных законов» от 23 апреля 1906 г. закреплялось, что «государство Российское едино и нераздельно»[9], что свидетельствует о наличии унитарных очертаний в типе государственного устройства России того времени. Вместе с тем справедливо высказывание К. Кульчицкого, что «даже в периоды самого крайнего абсолютизма и централизма Россия в действительности не управлялась одной волей из Петербурга», так как «невозможно одни и те же законы применять во всем в государстве, которое составлено из разнородных частей и население которого стоит на самых разнообразных ступенях общественного развития». Следовательно, «автономия, которой будет пользоваться каждая отдельная часть, будет варьировать от данных конкретных условий»[10]. На наш взгляд, односложно определить территориальное устройство Российского государства

[7] *Клисторин В. И.* Россия в 1913 году // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2013. № 12. С. 7.

[8] См. подробнее: *Витте С. Ю.* Воспоминания. Т. 2 : Царствование Николая II. Л. : Государственное издательство, 1924. С. 238–239.

[9] Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[10] *Кульчицкий К.* Автономия и федерация в современных государствах. М., 1907. С. 188.

в 1914 г. не представляется возможным. Его можно обозначить как сложное, имеющее одновременно черты как унитаризма (централизованности), так и федерализма (децентрализованности).

Отметим, что в некоторых современных исследованиях наблюдается противоположная, односложная позиция. Например, по мнению Е. А. Лукьяновой, «…несмотря на то, что идеи переустройства России на федеративных началах высказывались задолго до Октябрьской революции 1917 года, несмотря на то, что государственная структура Российской империи была сложной (74 губернии, 20 областей, 2 округа, 8 генерал-губернаторств, 9 градоначальств), на то, что отдельные ее регионы имели статус с элементами политической автономии, Россия оставалась унитарным государством вплоть до ее провозглашения федерацией в Конституции РСФСР 1918 года»[11]. Не вдаваясь в дискуссию относительно правильности данных выводов, отметим, что исследователям, которые способны делать такие односложные выводы, можно только позавидовать.

Первая мировая война, продолжавшаяся с переменным успехом, в конечном итоге серьезно истощила государственные ресурсы. Русские солдаты, чей боевой дух был подорван в том числе пропагандой о нерадивом царском правительстве, массово отступали. В 1917 г. Россию ждало еще одно потрясение – 2 марта император Николай II отрекается от российского престола, власть переходит к Временному правительству. В акте отречения, имеющем конституционное значение, содержались, в частности, следующие слова: «В эти решительные дни в жизни России почли мы долгом совести облегчить народу нашему тесное единение и сплочение всех сил народных для скорейшего достижения победы и в согласии с Государственной думою признали мы за благо отречься от престола государства Российского и сложить с себя верховную власть»[12]. Представляется абсолютно непонятным утверждение, что отречение монарха от престола может быть «благом» для кого-либо, а тем более, способствовать скорейшему достижению победы, но это уже тема для отдельного исследования.

Одной из первоочередных задач Временного правительства был созыв Учредительного собрания для определения дальнейшей судьбы России. В задачи Учредительного собрания входило и определение государственно-территориального устройства. На заседании 17 октября 1917 г. был составлен «Предварительный проект статей основных законов по вопросу об автономии (федерации)», в котором предусматривалось введение областной автономии[13]. В нем также было указано следующее: «Государство Российское едино и нераздельно»; «В составе Государства Российского Финляндия пользуется самостоятельностью на основаниях и в пределах, установленных законом о взаимоотношениях России и Фин-

[11] *Лукьянова Е. А.* «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 7–8.

[12] Акт отречения Николая II. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[13] Учредительное собрание. Россия, 1918 : Стенограмма и другие документы / сост. Т. Е. Новицкая. М., 1991. С. 44.

ляндии, принятым Учредительным собранием...»; «В Государстве Российском будет введена областная автономия...»; «Законы, изданные областными властями, не имеют обязательной силы, если противоречат законам, изданным центральной государственной властью»[14]. «Такая позиция, с одной стороны, учитывала необходимость, полезность и неизбежность децентрализации как меры либеральной и прагматичной (как средства удовлетворения «окраинных автономистских движений»), а с другой – областной статус автономий мог рассматриваться как гарантия сохранения государственного единства в ситуации центробежных, сепаратистских явлений на фоне обстановки конца 1917 г., не допуская перерастания децентрализации в десуверенизацию»[15]. Заключительное постановление Учредительного собрания имело следующее содержание: «…государство Российское провозглашается Российской демократической *федеративной* (курсив наш. – *М. Ш.*) республикой, объединяющей в неразрывном союзе народы и области в установленных федеральной конституцией пределах, суверенные»[16]. В начале января 1918 г. произошел роспуск (разгон) Учредительного собрания, а отмеченное постановление так и не возымело должного эффекта. Первый «исторический шанс» на построение федеративного государства в то время, к сожалению, был упущен.

В октябре 1917 г. Временное правительство оправдало свое название. При этом за время своего функционирования оно успело принять ряд конституционных актов, некоторые из которых, на наш взгляд, противоречили друг другу. Например, в тексте Обращения «Временного правительства к населению России 6 марта 1917 г.»[17] было указано, что «принимая меры к защите страны от врага внешнего, правительство в то же время почтет первейшей своей обязанностью открыть путь к выражению воли народной относительно образа правления и созовет в возможно кратчайший срок Учредительное собрание…». В таком случае презюмируется, что Учредительное собрание определит как форму правления, так и тип государственного устройства, а также решит другие государственные проблемы, а Временное правительство в силу своего статуса не имеет права давать ответы на столь важные вопросы. Однако при этом 1 сентября 1917 г. оно издает «постановление о провозглашении России республикой»[18], в тексте которого отмечается следующее: «Считая нужным положить предел внешней неопределенности государственного строя, памятуя единодушное и восторженное признание республиканской идеи, которое сказалось на Московском государственном совещании, Временное правительство объявляет, что государственный порядок,

[14] Цит. по: *Смыкалин А. С.* Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Государство и право. 2004. № 3. С. 83.

[15] *Габрелян Э. В.* Вопросы государственно-территориального устройства России в русском государственном праве 1905–1917 гг. // Ленинградский юрид. журнал. 2010. № 4. С. 171.

[16] *Новицкая Т. Е.* Указ. соч. С. 160.

[17] Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[18] Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику».

Исходя из приведенных документов складывается мнение, что Временное правительство не совсем понимало свой статус и какой именно политический курс необходимо декларировать для последующего развития России. При этом нельзя отрицать и тот факт, что в «…Российском государстве периода Временного правительства наметились весомые предпосылки для последующего правового закрепления принципа федерализма»[19].

В результате октябрьского переворота, организованного большевиками, в стране разгорелась Гражданская война, закончившаяся победой Красной армии и созданием СССР в 1922 г. Конституция РСФСР, принятая еще в 1918 г., провозгласила федеративное устройство. До принятия первого Основного закона федерация также была провозглашена в Резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики»[20]. В частности, в п. 1 было закреплено, что «Российская Социалистическая Советская Республика учреждается на основе добровольного союза народов России как федерация советских республик этих народов». Здесь можно поставить следующий вопрос – является ли первая Конституция и закрепленное в ней федеративное государственное устройство достижением, полученным в результате Октябрьской революции и победы в Гражданской войне?

Представим нашу точку зрения относительно данного вопроса. Во-первых, любая революция по своей сути не может иметь никаких достижений. Это всегда утрата многовекового наследия, уничтожение достижений предков и полная потеря государственности. Революция в целом не предполагает какое-либо государственно-территориальное устройство. В качестве примера приведем следующее высказывание: «Россия для Троцкого была отсталой страной, с преобладанием «подлого» земледельческого населения, поэтому сама по себе на пролетарскую революцию она не была способна. Роль хвороста, разжигающего западный костер, роль пушечного мяса западной пролетарской революции – вот роль России и ее народов»[21]. Кроме того, Л. Д. Троцкий не собирался строить на месте Российской империи никакого нового государства, что помимо вышеизложенного подтверждается следующим: «…Мы должны превратить ее (Россию) в пустыню, населенную белыми неграми, которым мы дадим такую деспотию, какая не снилась никогда самым страшным деспотам Востока…»[22]. Следует согласиться с высказыванием И. А. Ильина, что «…революция есть духовная, а может быть и прямо душевная болезнь.

[19] *Хованских А. Ю.* Принцип федерализма в российском праве : историко- и теоретико-правовой аспект (1917–1991 гг.) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 24.

[20] Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[21] *Дмитриевский С. В.* Сталин : предтеча национальной революции. М., 2003. С. 296.

[22] Цит. по: *Козенков Ю.* Голгофа России – завоеватели. М., 2001. С. 40.

Революция есть развязание безбожных, противоестественных, разрушительных и низких страстей; она родится из ошибок правящей власти и из честолюбия и зависти подданных; она начинает с правонарушения и кончает деморализацией и гибелью»[23]. Следовательно, считать принятие первой Конституции в 1918 г. и закрепление в ней федеративного государственного устройства достижением произошедшего в 1917–1920 гг. краха российской государственности и уничтожения существовавшего правопорядка, по меньшей мере, легкомысленно, а на самом деле – преступно.

Во-вторых, после Октябрьской революции на территории бывшей Российской империи установился особый своеобразный режим (если его вообще можно так назвать), определяемый как «диктатура пролетариата». Обнаружить в нем характерные черты определенной формы правления не представляется возможным, поскольку «диктатура пролетариата» определяла лишь господствующий класс и класс, подлежащий уничтожению. По справедливому замечанию Э. Карра, термин «диктатура пролетариата» «… не содержал каких-либо особых конституционных характеристик. Он определял господствующий класс, а не форму правления, с помощью которой этот класс осуществлял власть»[24]. Следовательно, определить тип государственного устройства в то время представляется достаточно сложным.

В-третьих, вопреки доминирующему в различных источниках мнению, что большевики сохранили государственность и спасли Россию и все народы, проживающие на ее территории[25], позволим напомнить о заключенном 3 марта 1918 г. позорном Брестском мире[26], в результате которого Россия вышла из Первой мировой войны и вместе с этим потеряла значительную часть территорий и населения. Следовательно, основной вопрос заключается в следующем – о каком сохранении страны, государственности и территорий можно говорить при значительной потере последних, и тем более, о каком федерализме, пусть даже зарождающемся, можно вести речь? На наш взгляд, комплексно оценивая ситуацию того времени, можно говорить лишь о развале страны, выплате контрибуций и раздаче ее территорий.

В-четвертых, отечественной истории хорошо известны разногласия, существовавшие между В. И. Лениным и И. В. Сталиным, когда первый был уже не в состоянии управлять страной и руководить революционным движением. Об этом свидетельствуют в том числе выдержки из «Письма

[23] *Ильин И. А.* Родина и мы. Белград, 1926. С. 9.

[24] *Карр Э.* История советской России. Большевистская революция 1917–1923. М., 1990. Т. 1–2. С. 135.

[25] См. подробнее: *Лукьянова Е. А.* Указ. соч. С. 9 ; Как Октябрьская революция 1917 года спасла и сохранила Россию и ее народы. URL: https://zavtra.ru/blogs/kak_oktyabr_skaya_revolyutciya_1917_goda_spasla_i_sohranila_rossiyu_i_eyo_narodi (дата обращения: 20.01.2021).

[26] Мирный договор между Германией, Австро-Венгрией, Болгарией и Турцией с одной стороны и Россией с другой. URL: https://doc.histrf.ru/20/brestskiy-mir/ (дата обращения: 20.01.2021).

к съезду», которое принято рассматривать как завещание: «Сталин слишком груб, и этот недостаток, вполне терпимый в среде и в общениях между нами, коммунистами, становится нетерпимым в должности генсека. Поэтому я предлагаю товарищам обдумать способ перемещения Сталина с этого места и назначить на это место другого человека, который во всех других отношениях отличается от тов. Сталина только одним перевесом, именно, более терпим, более лоялен, более вежлив и более внимателен к товарищам, меньше капризности и т. д.»[27]. 21 января 1924 г. В. И. Ленин умирает, возникает вопрос о преемственности власти между двумя претендентами[28] – И. В. Сталиным и Л. Д. Троцким. Последний, как можно заметить из информации, приведенной выше, никакое государство, тем более основанное на федеративном устройстве, строить не планировал. Следовательно, по нашему убеждению, последующее строительство СССР получилось реализовать исключительно стараниями И. В. Сталина[29].

Наконец, в-пятых, если мы говорим о территориальном устройстве в то время и определенной государственности, то необходимо, для объективного восприятия действительности в России того времени, обратить внимание на государственное строительство, существовавшее в областях России, занятых «белой» армией. Прежде всего требуется обратить внимание на тот факт, что, вопреки общепринятому мнению, белогвардейцы не стремились вернуть или восстановить старый (монархический) режим. Об этом свидетельствует хотя бы следующее высказывание: «…Я сам был свидетелем того, как гибельно сказался старый режим на России, не сумев в тяжкие дни испытаний дать ей возможность устоять от разгрома. И конечно, не буду стремиться к тому, чтобы снова вернуть эти тяжелые дни прошлого, чтобы реставрировать всё то, что признано самим народом ненужным»[30]. Кроме того, А. В. Колчак, призывая граждан «к единению, к борьбе с большевизмом, труду и жертвам», прямо говорил, что после разгрома и уничтожения большевизма, восстановления законности и правопорядка в стране будет вновь созвано Учредительное (Национальное[31]) собрание, на котором народ через своих представителей «создал

[27] См. подробнее: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1970. Т. 45. С. 345–346.

[28] Мы намеренно не рассматриваем в качестве претендентов на должность Генерального секретаря ЦК КПСС других членов партии большевиков, поскольку степень их влияния на общественные процессы не сопоставима с влиянием, которое было у И. В. Сталина и Л. Д. Троцкого.

[29] В статье не преследуется цель оправдать деяния, совершенные И. В. Сталиным во время его революционной деятельности и на протяжении его управления страной. В данном случае имеется в виду именно его участие в строительстве нового государства.

[30] Сообщение о беседе представителей печати 28 ноября 1918 г. с Верховным правителем адмиралом А. В. Колчаком с изложением ее содержания (цит. по: *Плотников И. Ф.* Александр Васильевич Колчак. Исследователь, адмирал, Верховный правитель России. М., 2018. С. 376).

[31] А. В. Колчак специально употреблял термин «Национальное собрание», поскольку, по его мнению, Учредительное собрание себя «слишком скомпрометировало».

бы и имел то государственное устройство, которое пожелает сам, а не то, которое ему насильно навязывают большевики»[32]. Тем самым народ «…выразит свою свободную волю, я и правительство, мною возглавляемое, почтем своим долгом передать правительству, им (народом) установленному, всю полноту власти, нам ныне принадлежащую»[33]. Таким образом, вышеотмеченный миф о стремлении белогвардейцев вернуть старый правопорядок не имеет под собой реальной (правдоподобной) основы.

В качестве второго распространенного мифа относительно позиции «белых» правительств в части государственного устройства можно отметить так называемую торговлю территориями бывшей Российской империи в пользу стран, являвшихся союзниками России в Первой мировой войне. Однако миф так и остался мифом. Справедливо следующее утверждение: «Верховный правитель не соглашался на отделение национальных окраин даже тогда, когда это гарантировало непременный военный успех. В начале 1919 г. адмирал А. В. Колчак солидарно с генералом А. И. Деникиным отказался от помощи генерала Маннергейма (1867–1951), намеревавшегося взять Петроград в обмен на признание независимости Финляндии от России: «…не буду скрывать от Вас, Господин Адмирал, что, по мнению моего правительства, парламент не одобрит попытки, которая хотя бы и принесла нам пользу, но потребовала бы больших жертв, если мы не получим гарантии того, что новая Россия, на благо которой мы действовали бы, согласится на известные условия, выполнение которых мы считаем не просто непременным условием нашего участия, но отчасти и гарантией нашего существования как национального государства»[34]. Этот миф опровергает и известная фраза А. В. Колчака, сказанная Маннергейму: «Я Россией не торгую!».

Таким образом, исходя из вышеизложенного, необходимо отметить, что в случае победы «белой» армии А. В. Колчака, Россия уже после окончания Гражданской войны могла пойти по пути построения федеративного государства и демократии. Как уже было отмечено, в последнем документе упомянутого ранее Учредительного собрания была провозглашена федеративная республика, и скорее всего этот опыт был бы учтен в случае повторного созыва только уже Национального Учредительного собрания. Следовательно, провозглашение федеративного государственного устройства произошло еще до выражения воли большевиков и принятия Конституции в 1918 г. Однако, к сожалению, этого не произошло. Второй «исторический шанс» построения государства, основанного на федеративных началах, был упущен.

Таким образом, отметим следующее. Проведенный историко-правовой анализ событий, происходивших в начале прошлого столетия, показал, что тип территориального устройства Российской империи до

[32] Прокламация штаба Верховного главнокомандующего, изданная в первой половине 1919 г. (цит. по: *Плотников И. Ф.* Указ. соч. С. 379).

[33] Там же. С. 381.

[34] *Сосенков Ф. С.* Политико-правовые воззрения А. В. Колчака на проблемы единства России // Вестник Омской юрид. академии. 2017. Т. 14, № 2. С. 8.

революционных событий 1917 г. можно определить как сложный, сочетающий в себе признаки унитаризма и федерализма. Определить тип государственного устройства в переходный период не представляется возможным, поскольку, во-первых, старый режим был полностью уничтожен, а новый еще не был построен; во-вторых, революция – это всегда антигосударство, ее осуществление отбрасывает в развитии на много лет назад подвергнутую этому губительному эксперименту страну и говорить о типе государственного устройства, исследуя столь переломный исторический период, неуместно. Даже самые существенные проблемы, существующие внутри конкретного государства, никому не дают правовых оснований для насильственного свержения существующего государственного строя. Что же касается возможности построения в России федеративного государственного устройства, как показывает история, такие шансы появлялись для страны неоднократно. Остается надеяться, что существующая сегодня государственная власть возьмет курс на построение федеративного государственного устройства и успешно реализует его.

Библиографический список

Арин О. А. Царская Россия : мифы и реальность. М. : Линор, 1999. 64 с.

Витте С. Ю. Воспоминания. Т. 2 : Царствование Николая II. Л. : Государственное изд-во, 1924. 534 с.

Габрелян Э. В. Вопросы государственно-территориального устройства России в русском государственном праве 1905–1917 гг. // Ленинградский юрид. журнал. 2010. № 4. С. 158–171.

Грегори П. Экономический рост Российской империи (конец XIX – начало XX в.) : новые подсчеты и оценки : пер. с англ. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. 256 с.

Дмитриевский С. В. Сталин : предтеча национальной революции. М. : Эксмо, 2003. 384 с.

Ильин И. А. Родина и мы. Белград : Гл. правление о-ва Галлиполийцев, 1926. 16 с.

Как Октябрьская революция 1917 года спасла и сохранила Россию и ее народы. URL: https://zavtra.ru/blogs/kak_oktyabr_skaya_revolyutciya_1917_goda_spasla_i_sohranila_rossiyu_i_eyo_narodi

Карр Э. История советской России. Большевистская революция 1917–1923. М. : Прогресс, 1990. Т. 1–2. 771 с.

Клисторин В. И. Россия в 1913 году // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2013. № 12. С. 5–21.

Козенков Ю. Голгофа России – завоеватели. М., 2001. 480 с.

Кульчицкий К. Автономия и федерация в современных государствах. М. : Библиотека Петрова, 1907. 214 с.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. : в 55 т. М. : Изд-во политической литературы, 1970. Т. 45. 730 с.

Лукьянова Е. А. «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 4–21.

Мирный договор между Германией, Австро-Венгрией, Болгарией и Турцией с одной стороны и Россией с другой. URL: https://doc.histrf.ru/20/brestskiy-mir/

Плотников И. Ф. Александр Васильевич Колчак. Исследователь, адмирал, Верховный правитель России. М. : Ламартис, 2018. 766 с.

Смыкалин А. С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Государство и право. 2004. № 3. С. 79–84.

Сосенков Ф. С. Политико-правовые воззрения А. В. Колчака на проблемы единства России // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 2. С. 6–10.

Терещенко А. А., Терещенко Д. А. Учительские семинарии в системе профессионального педагогического образования России // Известия ВГПУ. 2016. № 2 (271). С. 123–128.

Учредительное собрание. Россия, 1918 г. / Стенограмма и другие документы ; сост. Т. Е. Новицкая. М. : Изд. Российского открытого университета, 1991. 160 с.

Хованских А. Ю. Принцип федерализма в российском праве : историко- и теоретико-правовой аспект (1917–1991 гг.) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 34 с.

Шумпетер Й. А. История экономического анализа : в 3 т. / пер. с англ. : под ред. В. С. Автономова. СПб. : Экономическая школа, 2004. Т. 1. 494 с.

References

Arin O. A. Tsarist Russia: Myths and Reality. M. : Linor, 1999. 64 p.

Witte S. Yu. Memories. Vol. 2 : The Reign of Nicholas II. L. : State Publishing House, 1924. 534 p.

Gabrelyan E. V. Questions of the State-Territorial Structure of Russia in Russian State Law 1905–1917 // Leningrad Legal Journal. 2010. № 4. P. 158–171.

Gregory P. Economic Growth of Russian Empire (end of XIX – beginning of XX century): New Estimates and Calculations. M. : ROSSPEN, 2003. 256 p.

Dmitrievsky S. V. Stalin: Forerunner of the National Revolution. M. : Eksmo, 2003. 384 p.

Ilyin I. A. Homeland and We. Belgrade : Ch. Board of the Island of Gallipoli, 1926. 16 p.

How the October Revolution of 1917 Saved and Preserved Russia and its Peoples. URL: https://zavtra.ru/blogs/kak_oktyabr_skaya_revolyutciya_1917_goda_spasla_i_sohranila_rossiyu_i_eyo_narodi

Carr E. History of Soviet Russia. Bolshevik Revolution 1917–1923. M. : Progress, 1990. Vol. 1–2. 771 p.

Klystorin V. I. Russia in 1913 // All-Russian Economic Journal ECO. 2013. № 12. P. 5–21.

Kozenkov Y. Golgotha of Russia – Conquerors. M., 2001. 480 p.

Kulchitskiy K. Autonomy and Federation in Modern States. M. : Biblioteka Petrova, 1907. 214 p.

Lenin V. I. Complete Works : in 55 Volumes. M. : Publishing House of Political Literature, 1970. Vol. 45. 730 p.

Lukyanova E. A. "Golden Mean" of Russian Centralism, Or Once Again on Federal Nature of Russia // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2015. № 1. P. 4–21.

Peace Treaty between Germany, Austria-Hungary, Bulgaria and Turkey on the One Hand and Russia on the Other. URL: https://doc.histrf.ru/20/brestskiy-mir/

Plotnikov I. F. Alexander Vasilievich Kolchak. Researcher, Admiral, Supreme Ruler of Russia. M. : Lamartis, 2018. 766 p.

Smykalin A. S. Stages of Constitutional Construction in Pre-Revolutionary Russia // State and Law. 2004. № 3. P. 79–84.

Sosenkov F. S. Political and Legal Views of A. V. Kolchak on the Problems of the Unity of Russia // Bulletin of the Omsk Legal Academy. 2017. Vol. 14, № 2. P. 6–10.

Tereshchenko A. A., Tereshchenko D. A. Teachers' Seminaries in the System of Professional Pedagogical Education in Russia // Izvestia VSPU. 2016. Vol. 271, № 2. P. 123–128;

Constituent Assembly. Russia, 1918 / Transcript and other documents ; comp. T. E. Novitskaya. M. : Ed. Russian Open University, 1991. 160 p.

Khovanskikh A. Yu. The Principle of Federalism in Russian Law: the Historical and Theoretical Legal Aspect (1917–1991). Ph. D. (Legal) Thesis. N. Novgorod, 2006. 34 p.

Schumpeter J. A. The History of Economic Analysis : in 3 vol. Vol. 1 / trans. from English ed. by V. S. Avtonomova. St. Petersburg : School of Economics, 2004. 494 p.

Для цитирования:

Шичанин М. А. Становление федерализма в России (1917–1922 гг.): историко-правовое исследование // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 126–137. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/126–137

Recommended citation:

Shichanin M. A. The formation of federalism in Russia (1917–1922): historical and legal study // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 126–137. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/126–137

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Шичанин М. А., аспирант факультета права, стажер-исследователь института исследований национального и сравнительного права

E-mail: mashichanin@mail.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Shichanin M. A., Post-graduate Student, Faculty of Law, Research Intern at the HSE Institute of National and Comparative Legal Research

E-mail: mashichanin@mail.ru

УДК 343.131.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/138–148

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В. Ю. Стельмах

Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Поступила в редакцию 25 сентября 2022 г.

Аннотация: *предпринята попытка обобщить круг полномочий прокурора при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью. Аргументируется, что прокурор не должен подменять руководство оперативно-розыскных органов и, соответственно, каким-либо образом разрешать или санкционировать проведение оперативно-розыскных мероприятий. Систематизируются требования к актам прокурорского реагирования при надзоре за оперативно-розыскной деятельностью. Вносятся предложения о законодательном закреплении новых актов реагирования.*
Ключевые слова: *прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, судебное санкционирование, акты прокурорского реагирования.*

Abstract: *the article attempted to summarize the powers of the prosecutor in the supervision of operational-search activities. It is argued that the prosecutor should not replace the leadership of the operational-search bodies, and, accordingly, in any way allow or authorize the conduct of operational-search measures. The requirements for acts of prosecutor's response when overseeing operational-search activities are systematized. Proposals are being made on the legislative consolidation of new acts of response.*
Key words: *prosecutor's supervision, operational-search activities, operational-search measures, judicial sanction, acts of prosecutorial response.*

Оперативно-розыскная деятельность (ОРД) находится в сфере прокурорского надзора. Это весьма важно, поскольку ОРД, в отличие от процессуальной деятельности, осуществляется не только гласно, но также негласно или зашифрованно. Соответственно, у гражданина, в отношении которого проводятся оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ), гораздо меньше возможностей по их обжалованию. В таких условиях именно прокурорский надзор призван стать наиболее действенным средством обеспечения законности проведения ОРМ и гарантией соблюдения субъективных прав граждан[1].

[1] См.: *Стельмах В. Ю., Титов П. М.* Результаты оперативно-розыскных мероприятий в уголовном судопроизводстве. М., 2020. С. 67–68.

© Стельмах В. Ю., 2022

Если надзорные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве достаточно подробно закреплены в УПК РФ[2], то полномочия прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью, напротив, не получили детальной нормативной регламентации ни в Федеральном законе «О прокуратуре в Российской Федерации»[3], ни в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности»[4]. Ведомственные приказы Генерального прокурора РФ не в состоянии полностью восполнить этот пробел; максимум, что вправе сделать Генеральный прокурор РФ на уровне ведомственного нормотворчества – на основе смысла и буквы действующего законодательства обобщить и систематизировать полномочия прокуроров.

По смыслу ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» уполномоченный прокурор вправе требовать от оперативно-розыскного органа документы, за правильностью и законностью составления которых осуществляется прокурорский надзор. Это означает, что у оперативно-розыскного органа нет обязанности представлять прокурору документы по факту назначения или проведения оперативно-розыскного мероприятия, как это имеет место при производстве процессуальных действий. Таким образом, прокурорский надзор за ОРД имеет только последующий, ретроспективный характер.

Существенно отличается и характер полномочий прокурора. Как было отмечено, прокурор в значительной степени выполняет функции процессуального руководства предварительным расследованием, поэтому обладает в указанной сфере многими властными полномочиями (отмена решений органов предварительного следствия и дознания, дача обязательных для исполнения указаний дознавателям, продление срока дознания, утверждение обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления и т. п.). С оперативно-розыскной деятельностью ситуация принципиально иная. Прокурор не может руководить ею, поскольку в противном случае он окажется зависимым от позиции оперативно-розыскного органа. Исходя из этого, прокурор при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью не должен наделяться большим объемом властно-распорядительных полномочий по отношению к поднадзорному органу. Введение предварительного прокурорского надзора (прокурорского санкционирования) оперативно-розыскных мероприятий, что иногда предлагается в научной литературе[5],

[2] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

[3] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // ВСНДиВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

[4] Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

[5] См.: *Осипкин В. Н.* Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью : дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. С. 7.

также вряд ли целесообразно. Прокурор неизбежно превратится из субъекта, осуществляющего полноценный надзор, в непосредственного руководителя оперативно-розыскной деятельностью, будет связан позицией оперативно-розыскного органа, утратит объективность, что принципиально противоречит природе прокурорского надзора.

Вместе с тем с учетом направленности ОРД главным образом на выявление и раскрытие преступлений, а также взаимосвязи оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, прокурор должен обладать эффективными полномочиями, позволяющими не допускать либо, в крайнем случае, своевременно устранять нарушения законности[6].

В ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Данная формулировка не вполне конкретна и не позволяет уяснить объем и характер полномочий прокурора. Ее отсылочный характер по отношению к нормативным актам уголовно-процессуального законодательства вполне оправдан. Во-первых, УПК РФ содержит развернутый перечень полномочий прокурора по надзору за органами предварительного следствия и дознания на различных этапах досудебного производства. Дублирование соответствующих полномочий в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» вряд ли оправдано как с позиций юридической техники, так и по существу. УПК РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не должны механически повторять друг друга, поскольку они регламентируют разные аспекты деятельности прокуратуры. Если Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» носит преимущественно организационный характер, то УПК РФ призван сосредоточить нормы процедурного характера, касающиеся участия прокурора в уголовном судопроизводстве. Во-вторых, в ст. 7 УПК РФ закреплен приоритет его норм над иными федеральными законами в вопросах, связанных с регламентацией процессуальных правоотношений. Следовательно, если формулировки и перечни надзорных полномочий прокурора в УПК РФ и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» будут несколько отличаться (что неизбежно при конструировании разных законодательных актов, имеющих несовпадающие предметы правового регулирования), то возникнет крайне нежелательная конкуренция норм, могущая серьезно осложнить правоприменительную практику.

Однако использование бланкетной нормы в отношении прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью вряд ли целесообразно,

[6] См.: *Титов П. М.* Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 155.

по крайней мере, в условиях действующей нормативной регламентации. Следует учитывать, что Федеральной закон «Об оперативно-розыскной деятельности» не содержит развернутого перечня надзорных полномочий прокурора в указанной сфере. Это обусловливает возникновение правового вакуума, когда объем конкретных прав прокурора на законодательном уровне не устанавливается. Для преодоления такого положения следует сконцентрировать полномочия прокурора по надзору за ОРД в отдельной норме Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Избранная законодателем конструкция привела к неоднозначной ситуации и с актами прокурорского реагирования. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», не предусматривая конкретных актов, как бы переадресовывает этот вопрос Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». Подобный подход ориентирует на установление в сфере надзора за ОРД специфических актов прокурорского реагирования, отражающих особенности и самой оперативно-розыскной деятельности, и прокурорского надзора за ее осуществлением. Вместе с тем в названном законе акты прокурорского реагирования не только не детализируются, но даже и не упоминаются. Таким образом, единственная возможность прокурора при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью – это использование актов, присущих общему надзору (протест и представление об устранении нарушений законности).

Во-первых, такая конструкция вряд ли оптимальна с позиций юридической техники. С одной стороны, надзор за ОРД существует в рамках отдельной отрасли, более того, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прямо устанавливает, что в этой отрасли полномочия по реагированию на нарушения устанавливаются иным законодательным актом – Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Очевидно, что законодатель тем самым стремился максимально обособить данную сферу прокурорского надзора от других, в частности от общего надзора. С другой стороны, в условиях полного отсутствия полномочий в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» прокурор вынужден руководствоваться именно теми, которые присущи общему надзору, а это во многом девальвирует всю созданную законодателем конструкцию.

Во-вторых, акты в сфере общего надзора предусматривают достаточно длительный срок их рассмотрения поднадзорным субъектом (в течение 10 суток или месяца), что в области оперативно-розыскной деятельности вряд ли приемлемо. Вместе с тем недопустимо и внесение прокурорами актов реагирования, законодательно не предусмотренных, например требований о проведении оперативно-розыскных мероприятий[7].

[7] См.: *Макаренко М. А.* Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами // Вестник Дальневосточного юрид. ин-та МВД России. 2010. № 2 (19). С. 69.

Несколько восполняет очевидный законодательный пробел нормативный акт Генерального прокурора РФ, предписывающий уполномоченным прокурорам опротестовывать противоречащие закону нормативные правовые акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов (подп. «г» п. 9 приказа Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»[8]). Очевидно, что термин «опротестование» в рассматриваемом контексте следует понимать в буквальном смысле, т. е. вынесение прокурором такого акта реагирования, как протест. В соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» протест подается на противоречащий закону правовой акт. Очевидно, что таковым применительно к рассматриваемому вопросу является постановление руководителя оперативно-розыскного органа о проведении оперативно-розыскного мероприятия либо о заведении дела оперативного учета (ДОУ).

Кроме того, упомянутый приказ Генерального прокурора РФ ориентирует прокурора на вынесение такого акта реагирования, как представление, а также на возможность передачи материалов для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела (например, когда при проверке дела оперативного учета усматриваются признаки преступления, однако в рамках ДОУ не принято решение о реализации материала). Впрочем, передачу материалов в орган предварительного расследования весьма сложно расценивать как надзорное полномочие.

Объем надзорных полномочий прокурора конкретизируется в п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». Точнее, эту конструкцию сложно назвать конкретизацией. Скорее в условиях отсутствия перечня полномочий непосредственно в федеральном законе ведомственный нормативный акт вводит такой перечень, исходя из смысла закона. В настоящих условиях этот подход представляется вполне оправданным, поскольку федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации» и «Об оперативно-розыскной деятельности» в самом общем виде отмечают те направления ОРД, за законностью которых осуществляется прокурорский надзор. В свою очередь, приказ Генерального прокурора РФ, базируясь на заданном в указанных законах «векторе», определяет конкретные сферы надзора.

Представляется, что основным «участком» прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью является надзор за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий как конкретных действий, в ходе которых происходит «соприкосновение» оперативных сотрудников с иными лицами и получается информация, представляющая значение для уголовно-процессуального доказывания.

[8] Законность. 2011. № 5.

Оперативно-розыскные мероприятия по действующему закону могут назначаться тремя способами: а) с разрешения суда (ОРМ судебного санкционирования); б) по постановлению, утверждаемому начальником оперативно-розыскного органа (ОРМ ведомственного санкционирования); в) без вынесения предварительного письменного документа. В судебном порядке назначаются оперативно-розыскные мероприятия, напрямую ограничивающие конституционные права граждан, прежде всего – на неприкосновенность жилища и на тайну переписки. В настоящее время порядок судебного рассмотрения вопроса о назначении оперативно-розыскного мероприятия таков. Руководитель оперативно-розыскного органа выносит постановление о проведении соответствующего ОРМ, которое представляется в суд. Направление какой-либо информации о планируемом мероприятии прокурору законом не предусмотрено. Подсудность по рассмотрению таких постановлений законодательно не определена. По сформировавшимся стандартам правоприменительной практики, решения о производстве оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, принимаются судами субъектов РФ, а о проведении остальных ОРМ – районными судами. Рассмотрение ходатайств осуществляется так называемым «уполномоченным судьей», назначаемым приказом председателя соответствующего суда и имеющим допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Само рассмотрение в настоящее время производится без проведения судебного заседания, без участия прокурора и представителя оперативно-розыскного органа. Судья изучает постановление, при необходимости запрашивает дополнительные материалы и самостоятельно, без помощи секретаря судебного заседания, выносит постановление о разрешении проведения ОРМ или об отказе в этом.

В науке предлагается изменить порядок судебного рассмотрения ходатайства, сконструировав его по аналогии с тем, что установлен для разрешения ходатайств о производстве следственных действий. Вместе с тем с учетом специфики оперативно-розыскной деятельности такие предложения представляются весьма спорными. Оперативно-розыскные мероприятия судебного санкционирования проводятся всегда негласно. Кроме того, ОРМ осуществляются на тех этапах рассмотрения информации о преступлении, на которых какая-либо гласная деятельность невозможна. Исходя из этого, даже незначительные элементы состязательности, что неизбежно при проведении судебного заседания, хотя бы и закрытого, приведут к утечке сведений о планируемом оперативно-розыскном мероприятии.

Вместе с тем в настоящее время прокурор вправе реагировать на незаконность проводимого оперативно-розыскного мероприятия только путем направления представления руководителю оперативно-розыскного органа. Представление в рамках ОРД не является каким-то особым, это обычное представление, предусмотренное ст. 24 Федерального закона «О

прокуратуре Российской Федерации». Оно подлежит безотлагательному рассмотрению, однако конкретные меры должны быть приняты в течение месяца. Для ОРМ такой срок является недопустимо долгим. Соответственно, правовой инструментарий прокурора в плане реагирования на незаконность проведения оперативно-розыскных мероприятий слишком ограничен.

Теоретически возможно предусмотреть два варианта корректировки сложившейся ситуации.

Первый вариант состоит в наделении прокурора правом обжалования постановления судьи о разрешении оперативно-розыскного мероприятия в вышестоящий суд. При этом следует учитывать, что в настоящее время, из-за того что рассмотрение судьей ходатайства оперативно-розыскного органа осуществляется вне судебного заседания, в принципе не существует порядка обжалования судебного решения (при этом гражданин, интересы которого оказались затронутыми в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия, может обжаловать действия оперативных сотрудников в порядке, предусмотренном либо КАС РФ[9], либо УПК РФ). Как было отмечено, проведение судебного заседания представляется нецелесообразным, поэтому следует предусмотреть особую процедуру обжалования, которая не является в полном смысле апелляционным обжалованием. Прокурор должен быть наделен правом принести представление на постановление судьи о разрешении оперативно-розыскного мероприятия уполномоченному судье вышестоящего суда. В настоящее время закон не предусматривает, суды какого звена вправе давать разрешение на проведение оперативно-розыскных мероприятий. Судебная практика складывается неоднозначно. Как правило, разрешение на проведение оперативно-розыскных мероприятий, непосредственно ограничивающих права на неприкосновенность жилища и тайну переписки, дают судьи судов субъектов РФ, на проведение остальных ОРМ – судьи районных судов. Таким образом, уполномоченный судья суда субъекта РФ не является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к уполномоченному судье районного суда. Соответственно, вводя порядок прокурорского обжалования судебных решений о проведении оперативно-розыскных мероприятий, следует также законодательно упорядочить полномочия судов различных звеньев судебной системы Российской Федерации в сфере рассмотрения ходатайств оперативно-розыскных органов о проведении ОРМ.

Второй вариант заключается в предоставлении прокурору дополнительных надзорных полномочий непосредственно за оперативно-розыскными органами. Прокурорский надзор должен остаться последующим (ретроспективным), однако в целях повышения его эффективности можно предложить следующие алгоритмы.

[9] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

Во-первых, необходимо предусмотреть обязательность направления уполномоченному прокурору постановления судьи о разрешении проведения оперативно-розыскного мероприятия[10].

Во-вторых, следует закрепить полномочие прокурора потребовать от оперативно-розыскного органа представления справки-меморандума о ходе проведения ОРМ и обязательность ее направления прокурору в сжатые сроки (например, в течение трех суток). С одной стороны, это позволит прокурору владеть информацией о проведении поднадзорным субъектом оперативно-розыскных мероприятий судебного санкционирования. С другой стороны, дискреционность запросов о представлении справки-меморандума не приведет к бессмысленному направлению прокурору данных о проведении каждого оперативно-розыскного мероприятия.

В-третьих, целесообразно в рамках надзора за ОРД нормативно предусмотреть возможность направления прокурором специального представления в оперативно-розыскной орган. В специальном представлении должен ставиться вопрос о прекращении проведения оперативно-розыскного мероприятия, если его незаконность установлена прокурором. В качестве оснований внесения специального представления должны служить явные нарушения порядка проведения ОРМ (т. е. очевидное несоблюдение требований, установленных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»), а также явное и необоснованное нарушение конституционных прав граждан, не вытекающее из оснований проведения данного ОРМ (например, прослушивание переговоров всех членов семьи разрабатываемого лица при отсутствии каких-либо сведений, что их разговоры могут иметь отношение к выявляемому преступлению). Специальное представление, с учетом специфики того действия, которое служит предметом его внесения, должно предполагать значительно более сокращенный срок рассмотрения и принятия решения, например не более пяти суток. Такой срок достаточен для объективного и полного выяснения оснований, условий и порядка проведения оперативно-розыскного мероприятия и дачи мотивированного ответа прокурору. Необходимо также предусмотреть возможность отказа оперативно-розыскного органа в удовлетворении специального представления и полномочие прокурора в этом случае по направлению информации вышестоящему прокурору и внесения специального представления в вышестоящий оперативно-розыскной орган. Предлагаемый акт прокурорского реагирования, по сути, будет сочетать характер современного представления с властно-распорядительными элементами. Именно таким образом возможно наиболее эффективно достичь целей прокурорского надзора в сфере ОРД, пресечь нарушения законности и необоснованное ущемление прав граждан, при этом не ограничивая самостоятельность оперативно-розыскных органов

[10] См.: *Курышов И. С.* Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 288.

и не превращая прокурора из субъекта надзора в непосредственного руководителя ОРД.

Не ясно, вправе ли прокурор требовать от оперативно-розыскного органа прекратить проведение оперативно-розыскного мероприятия, разрешенного судом. Возникает вопрос, не выходит ли в этом случае прокурор за пределы своих полномочий, по сути, аннулируя судебное решение. Представляется, что предложенный алгоритм не противоречит смыслу закона. Суд, рассматривая ходатайство оперативно-розыскного органа, не назначает оперативно-розыскное мероприятие, а лишь дает разрешение на его проведение. Разумеется, суд после этого становится в известной мере ответственным за то, что ОРМ начинает проводиться, однако эта ответственность не равнозначна ответственности оперативно-розыскного органа, инициировавшего проведение оперативно-розыскного мероприятия и затем непосредственно его производящего. Суд лишь учитывает наличие оснований для проведения ОРМ и фактическую потребность в его осуществлении для реализации задач, поставленных законом перед оперативно-розыскной деятельностью. Оперативно-розыскной орган вправе прекратить проведение ОРМ в любой момент, если соответствующие задачи выполнены. По смыслу закона, прекращение проведения оперативно-розыскного мероприятия должно иметь место и в тех случаях, когда устанавливается ошибочность сведений, послуживших фактическими основаниями назначения ОРМ. В подобных ситуациях оперативно-розыскное мероприятие в принципе не в состоянии достичь необходимых целей. Если такие сведения выявляются прокурором в ходе изучения материалов, отражающих порядок назначения и проведения оперативно-розыскного мероприятия, прокурор как субъект, осуществляющий надзор за исполнением законов, обязан довести их до оперативно-розыскного органа и потребовать прекращения его проведения. Предложенная конструкция не ущемляет ни полномочий суда, ни самостоятельности оперативно-розыскных органов.

Следует также несколько видоизменить способы прокурорского реагирования на недостаточно активное проведение ОРМ в ходе оперативного сопровождения расследования по уголовному делу. Очевидно, что прокурора недопустимо наделять полномочиями по даче оперативно-розыскному органу указаний о проведении конкретных оперативно-розыскных мероприятий. При наличии таких полномочий прокурор не будет осуществлять беспристрастный надзор, а станет заинтересованным субъектом, что нивелирует эффективность надзорной деятельности. Однако прокурора нельзя оставлять без средств реагирования на явные провалы в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в особенности в ситуации игнорирования оперативно-розыскным органом своих прямых обязанностей по проведению ОРМ в целях раскрытия преступления. Как было отмечено, внесение «обычного» представления не может обеспечить в полной мере эффективность прокурорского надзора на данном направлении, прежде всего в силу длительных сроков принятия по нему решения поднадзорным субъектом. Представляется целесообраз-

ным предусмотреть такой акт прокурорского реагирования, как требование об активизации проведения оперативно-розыскных мероприятий. С одной стороны, данный документ не должен предусматривать каких-либо конкретных ОРМ, поскольку это, как было отмечено, противоречило бы природе прокурорского надзора, а также нарушало самостоятельность оперативных сотрудников в вопросах выбора конкретных ОРМ. С другой стороны, если представление носит прежде всего информирующий характер, то предлагаемый акт должен стать требованием не только по названию, но и в содержательном смысле. С учетом характера оперативно-розыскной деятельности, необходимости ее осуществления для использования результатов в доказывании по уголовному делу, продолжительность предварительного расследования по которому ограничена законом, необходимо установить сжатый срок рассмотрения требования и дачи ответа прокурору, например не более 10 суток.

Проведенное исследование позволяет констатировать, что действующая законодательная регламентация не учитывает всей специфики оперативно-розыскной деятельности, методов ее негласного осуществления. В связи с этим прокурор при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью не обладает теми полномочиями, которые позволяли бы эффективно выявлять нарушения законности и принимать меры прокурорского реагирования по их устранению.

Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью может иметь только ретроспективный характер. Прокурор не должен санкционировать проведение оперативно-розыскных мероприятий, поскольку в противном случае он превратится из надзирающего субъекта в непосредственного руководителя оперативно-розыскной деятельностью. По этой же причине прокурор не может иметь властно-распорядительных полномочий по непосредственной отмене проводимых оперативно-розыскных мероприятий либо, напротив, по даче указаний об их проведении.

Вместе с тем предлагается детализировать полномочия прокурора в области надзора за оперативно-розыскной деятельностью, в частности, предоставив ему право обжалования судебного решения о разрешении проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также закрепив такой акт прокурорского реагирования, как специальное представление в адрес оперативно-розыскного органа о незаконности проведения оперативно-розыскного мероприятия.

Библиографический список

Курышов И. С. Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. 301 с.

Макаренко М. А. Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов оперативно-розыскными органами // Вестник Дальневосточного юрид. ин-та МВД России. 2010. № 2 (19). С. 64–69.

Осипкин В. Н. Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью : дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. 199 с.

Стельмах В. Ю., Титов П. М. Результаты оперативно-розыскных мероприятий в уголовном судопроизводстве. М. : Юрлитинформ, 2020. 344 с.

Титов П. М. Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 151–157.

References

Kuryshov I. S. Prosecutor's supervision over the implementation of laws by entities carrying out operational-search activities, inquiry and preliminary investigation in the internal affairs bodies: dis.. cand. jurid. sciences. Ryazan, 2005. 301 p.

Makarenko M. A. Legal means of prosecutor's supervision over the implementation of laws by operational-search bodies // Bulletin of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2010. № 2 (19). P. 64–69.

Osipkin V. N. Theoretical and organizational and methodological problems of prosecutor's supervision of operational-search activities: dis.... cand. jurid. sciences. Moscow, 1998. 199 p.

Stelmakh V. Yu., Titov P. M. Results of operational-search measures in criminal proceedings: monograph. Moscow : Yurlitinform, 2020. 344 p.

Titov P. M. Prosecutor's supervision of operational-search activities//Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. № 2 (58). P. 151–157.

Для цитирования:

Стельмах В. Ю. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 138–148. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/138–148

Recommended citation:

Stelmakh V. Yu. Powers of the prosecutor in the supervision of operational-search activities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 138–148. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/138–148

Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Стельмах В. Ю., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса

E-mail: vlstelmah@mail.ru

Ural Legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Stelmakh V. Yu., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Criminal Process Department

E-mail: vlstelmah@mail.ru

УДК 342.56
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/149–166

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ В СУДЕБНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ

Л. Е. Кравцова

Амурский государственный университет (г. Благовещенск)

Поступила в редакцию 29 августа 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются организационно-административные, управленческие процессы в судебной системе, и неформальные практики внутрисудебного администрирования. Неочевидное влияние на независимость судей в процессе управления судом исследуется с учетом возможности самих судей реагировать на него. Проанализирована реальная возможность реализации судьями права на обращение в органы судейского сообщества в случае, когда председатель суда использует явно неэффективные методы руководства, влияющие на судейскую независимость. Сделан вывод о необходимости расширения способов и форм «обратной связи» между председателем суда, органами судейского сообщества и судьями со снижением в них элемента бюрократизации.*
Ключевые слова: *судебное администрирование, независимость судей, председатель суда, защита судей.*

Abstract: *the article deals with organizational, administrative, managerial processes in the judicial system. The author considers implicit, informal practices in judicial administration. It is noted that these practices influence the judges, including from the side of the chairman of the court. It is dealt with the ability of judges to respond to an implicit influence on their independence in judicial administration. Attention is drawn to the possibility of a judge to actually apply for protection if the management is ineffective. The author concludes that it is necessary to expand the forms of communication between the chairman of the court, the bodies of the judicial community and judges and it is necessary to reduce bureaucracy.*
Key words: *judicial administration, independence of judges, chairman of the court, protection of judges.*

Российская Конституция закрепила принцип независимости судебной власти, провозгласив, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону[1]. Для реализации этого принципа с начала судебной реформы в 1991 г. сделано очень много – суды получили статус независимой ветви государственной власти, приняты новые законы о статусе судов, судей различных видов судопроизводства, созданы органы судейского сообщества, органы конституционной юстиции, институт мировых судей, институт суда присяжных, повышены материальное

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14.03.2020). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595 (дата обращения: 20.04.2022).

© Кравцова Л. Е., 2022

и социальное обеспечение судей[2]. Но проблемы с обеспечением судейской независимости остаются. В 2013 г. ситуация с соответствием конституционных норм о независимости судебной власти реальному ее обеспечению оценивалась как «сравнительное неблагополучие» (уровень отклонения составил 0,53 %)[3]. Не повышается уровень доверия населения к судебной системе, с 2013 по 2020 г. процент граждан, участвовавших в опросе и оценивших негативно деятельность российских судов и судей, увеличился на 6 % (если в 2013 г. он составлял 35 %, то в 2018 г. – 40 %[4], а в 2020 г. – 41 %)[5]. Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы»[6], как предыдущие программы, содержит указание на укрепление независимости судей, которое по-прежнему остается важным направлением совершенствования судебной деятельности.

Независимость судей обеспечивается через организационно-административные, управленческие процессы в судебной системе. Они могут включать не всегда заметные неформальные практики, при которых судьи подвергаются неочевидному давлению, в том числе со стороны руководителя суда. С целью выявления таких факторов внутрисистемного судебного администрирования, влияющих на независимость судьи, в статье решены следующие задачи: определены отношения в судебной системе, относящиеся к внутрисистемному судебному администрированию; обосновано наличие у председателей судов как субъектов внутрисистемного судебного администрирования неформальных рычагов воздействия на судей, влияющих на их независимость; рассмотрено право судьи на обращение в органы судейского сообщества по вопросам организации деятельности суда, сложности его реализации, критерии правомерности и неправомерности такого обращения; предложены способы устранения факторов внутрисистемного судебного администрирования, влияющих на судейскую независимость.

О понятии «внутрисистемное судебное администрирование»

Конституционный принцип независимости судебной власти предполагает внешнюю независимость (защиту от влияния других государственных властей) и внутреннюю (принятие решения только на основа-

[2] См.: *Мишина Е. А.* Длинные тени советского прошлого. М., 2014. С. 68.

[3] См.: *Медушевский А. Н.* Конституционный мониторинг : программа и результаты экспертного опроса в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 6 (97). С. 44.

[4] См.: Суды : представления об их справедливости, независимости, личный опыт / Фонд общественного мнения. URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14080 (дата обращения: 17.05.2022).

[5] См.: Работа судов и судей / Фонд общественного мнения. URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14459 (дата обращения: 17.05.2022).

[6] О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» : постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (в ред. от 23.12.2021). URL: https://base.garant.ru/70292624/ (дата обращения: 17.05.2022).

нии конституции и законов)[7], каждую из которых обеспечивает система процессуальных, финансовых, социальных и организационных гарантий. Последние реализуются через организационно-административные, управленческие процессы в судебной системе, где в объеме и характере полномочий, в степени дискреции субъектов, осуществляющих управление внутри судебной системы, исследователи усматривают главную проблему, связанную с независимостью судей[8].

Что касается управления судами, то, с учетом советского опыта руководства судами со стороны органов Минюста и исходя из принципа независимости судей, применение термина «судебное управление» не всегда признается правомерным и воспринимается как вмешательство в правосудие[9], поэтому исследователи используют термин «судебное администрирование»[10]. Судья Конституционного Суда РФ в отставке Т. Г. Морщакова относит к администрированию (или судебному управлению) в широком смысле (вероятно, в узком смысле имеется в виду деятельность администратора суда) деятельность только судебных органов – специальных органов судейского сообщества; функции, осуществляемые внутрисудебными органами управления; внепроцессуальные функции председателей на всех их уровнях – от низшего до высшего[11]. Процессы внутри судебной системы именуют административными и некоторые зарубежные органы конституционного контроля. Так, Конституционный Суд (далее – КС) Чешской Республики полномочия по установлению рабочего графика, проверке судебных дел, надзору за качеством судебных разбирательств и рассмотрению жалоб и другие полномочия председателя суда, которые могут оказывать влияние на реализацию судебной власти, а также исключительные полномочия судейского сообщества по отстранению от должности председателей судов и их заместителей, отнес к го-

[7] См.: Комментарий к Конституции РФ / под общ. ред. Л. В. Лазарева. URL: https://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/1a3794674ba91fb6f13d1885dca9f9e1/ (дата обращения: 12.02.2022) ; *Абросимова Е. Б.* Судебная власть в Российской Федерации : система и принципы. М., 2002. С. 54–56 ; *Лебедев В. М.* Гарантии независимости судебной власти в Российской Федерации : концепция, история становления и современное состояние // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 5–8.

[8] См.: *Михайловская И. Б.* Суды и судьи : независимость и управляемость. М., 2021. С. 17.

[9] См.: *Мамыкин А. С., Петухов Н. А.* Судебное управление (администрирование судами) : прошлое, настоящее, будущее // Российское правосудие. 2016. № 1. С. 24.

[10] См.: *Ермошин Г. Т.* Организационное обеспечение деятельности суда (судебное администрирование) в контексте реализации принципа самостоятельности судебной власти // Российская юстиция. 2005. № 3. С. 8 ; *Мамыкин А. С., Петухов Н. А.* Указ. соч. С. 42 ; *Алексеевская Е. И.* Современная концепция судебного управления и его принципы // Вестник арбитражной практики. 2021. № 1 (92). С. 17.

[11] См.: *Морщакова Т. Г.* Судебное управление в международных нормах «мягкого права» и российских практиках // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1 (116). С. 83.

сударственному администрированию судов, отличному по своей природе от общего (государственного) администрирования[12]. КС Германии связал факторы, влияющие на степень независимости судей, с процессом судебного администрирования, к которому, в частности, отнес распределение обязанностей между судьями[13]. К административным задачам, стоящим перед руководителем областного суда, КС Венгерской Республики отнес обеспечение кадровых условий деятельности судов, в том числе проверку деятельности судьи[14]. В России на административные полномочия председателя суда в отношении других судей и нахождение руководителя суда в сфере судебного администрирования прямо указывает ст. 12 Кодекса судейской этики 2012 г.[15]

С учетом изложенного представляется целесообразным использование термина «судебное администрирование» к внутриорганизационным управленческим отношениям в судебной системе. Такие отношения не тождественны организационному обеспечению деятельности судов как деятельности уполномоченных органов и должностных лиц по оснащению судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировых судей материально-техническими ресурсами в целях создания оптимальных условий для осуществления судопроизводства[16], а состоят из процессов внутри судебной системы, составляющих внутрисистемное управление или администрирование. Последнее включает в себя внутриорганизационные управленческие отношения, связанные с практической деятельностью председателя суда на всех уровнях.

Неформальное влияние председателя суда на судей

Нормативно неурегулированное воздействие на судью и его независимость может осуществляться в практической реализации руководителем суда его организационных полномочий. Как указал А. Н. Медушевский, «конституционные дисфункции гарантий независимости судебной власти нарастают от законодательного регулирования к правоприменительной деятельности и связаны с проблемами неформальных практик»[17].

[12] Конституционный Суд Чешской Республики и некоторые его решения (с. 66–67). КС РФ. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/%D0%9A%D0%A1%20%D0%A7%D0%B5%D1%85%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 17.06.2022).

[13] Определение КС ФРГ по делу 2 BvR 1825/02 от 03.05.2004 // Вестник публичного права. 2005. № 9.

[14] Конституционный Суд Венгрии и некоторые его решения (с. 17–28). КС РФ. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/%D0%9A%D0%A1%20%D0%92%D0%B5%D0%BD%D0%B3%D1%80%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 16.06.2022).

[15] Кодекс судейской этики : федер. закон от 19.12.2012 (в ред. от 08.12.2016). URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Kodeks/Pages/default.aspx (дата обращения: 15.08.2022).

[16] См.: *Мамыкин А. С., Латышева Н. А.* Организационно-техническое обеспечение деятельности судов. М., 2020. С. 20–23.

[17] *Медушевский А. Н.* Указ. соч. С. 45.

К таким неявным способам влияния на независимость судей ЕСПЧ относит дискреционность, клонирование, корпоративизм, нецелесообразные связи, неравенство при выплате вознаграждений[18], из них одним из наиболее опасным является дискреционность (полномочие действовать по своему собственному усмотрению)[19].

Организационно-распорядительная деятельность председателя суда включает в себя полномочия по организации работы суда[20], при реализации которых руководитель суда не вправе оказывать давление на судей[21]. Попытки влияния на судью с целью принятия того или иного решения могут даже повлечь прекращение полномочий руководителя суда.

Так, в 2019 г. заместитель председателя Арбитражного суда А. допустила противоправное давление на судью, пыталась склонить председателя судебного состава к принятию решения по делу в пользу одной из сторон; судейские полномочия А. были досрочно прекращены решением ВККС РФ[22].

В этом примере давление на судью было явным, но существуют и неочевидные способы искажения судейской независимости, в частности распределение служебной нагрузки. В этом направлении со стороны законодателя и органов судейского сообщества сделано очень много, в судах повсеместно введена автоматизированная информационная система распределения дел, и «полномочия председателя по распределению обязанностей между заместителями и судьями сводятся к определению их специализации и не включают передачу на рассмотрение конкретных дел»[23]. Вместе с тем исследователи обращают внимание на то, что «даже полный переход к случайному распределению дел необязательно сделает невозможным внешнее влияние на ход отдельных дел»[24]. На практике автоматизированное распределение дел не всегда исключает из этого процесса руководителя суда.

Например, Б., являвшийся председателем районного суда, давал устное распоряжение сотрудникам суда о немотивированном вмешательстве в работу системы «Модуль распределения дел» в целях распределения материала конкрет-

[18] См.: *Нешатаева Т. Н.* Независимый суд : от международного стандарта к реализации без имитаций // Закон. 2010. № 2. С. 54.

[19] См.: Там же. С. 56–60.

[20] О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ. URL: https://base.garant.ru/12182692/ ; О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26.06.1992 № 3132-I (в ред. от 16.04.2022). URL: https://base.garant.ru/10103670/ (дата обращения: 19.08.2022).

[21] Кодекс судейской этики.

[22] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.12.2020 № АПЛ20-9. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1954848 (дата обращения: 19.08.2022).

[23] *Кудряшова А. В.* Об управленческих полномочиях председателя районного суда и необходимости совершенствования их правового регулирования // Вестник КГУ. 2019. № 4. С. 166.

[24] *Питер Х. Соломон мл.* Проблема независимости и подотчетности судей // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). С. 186.

ному судье[25]. В другом районном суде в период, когда Л. исполняла обязанности председателя суда, неавтоматизированным способом распределялись дела, в которых одной из сторон являлась администрация муниципального района, где дочь Л. занимала руководящие должности[26].

Как усматривается из дисциплинарной практики, такие случаи вмешательства руководителей судов в автоматизированную систему распределения дел в судах единичны, но они подтверждают существование практической возможности председателя суда принять решение о передаче дела тому или иному судье. В связи с этим фактором, влияющим на независимость судей, может выступить равномерность нагрузки судей.

Кодекс судейской этики прямо указывает на обязанность председателя суда обеспечивать равномерное распределение служебной нагрузки среди судей и работников аппарата суда (п. 5 ст. 12 Кодекса). Однако это положение Кодекса не всегда обеспечивается руководителем суда.

Так, по распоряжению Ш., являвшегося председателем городского суда, в 2020 г. не распределялись дела ему, судьям П. и Б., тогда как распределение дел между другими судьями производилось на общих основаниях; в 2019 г. Ш. рассмотрел только одно уголовное дело, а за 6 месяцев 2020 г. – два гражданских дела. Как указал Верховный Суд РФ (далее – ВС РФ), самоустранение Ш. от выполнения должностных обязанностей привело к необоснованному освобождению одной из судей от рассмотрения дел и значительному увеличению нагрузки на других судей[27].

В приведенном примере просматривается поведение председателя суда по отношению к судьям, именуемое как «противоправное покровительство по службе». Оно включает, в частности, незаслуженное поощрение, внеочередное необоснованное повышение в должности, совершение других действий, не вызываемых служебной необходимостью (п. 6 ст. 12 Кодекса судейской этики). В деле Ш. «освобождение» ряда судей от служебной нагрузки, как установлено ККС субъекта, не было вызвано служебной необходимостью.

Неравномерное распределение нагрузки между судьями может оказать влияние на независимость судей не напрямую, а опосредованно. Количество находящихся в производстве судьи дел влияет на качество принимаемых судьей решений и, следовательно, на оценку результатов его деятельности. В условиях высокой нагрузки сложнее поддерживать высокое качество судебных актов, увеличивается риск судебных ошибок, происходит нарушение процессуальных сроков, и деятельность судьи может получить негативную оценку.

[25] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 12.01.2022 № ДК21-100. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2080836 (дата обращения: 21.08.2022).

[26] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.12.2020 № АПЛ20-7Д. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1952158 (дата обращения: 21.08.2022).

[27] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 15.06.2021 № ДК21-41. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2011924 (дата обращения: 21.08.2022).

Например, ККС субъекта досрочно прекратила полномочия мирового судьи Д., ссылаясь на многочисленные нарушения в его работе, в частности несвоевременную регистрацию и рассмотрение заявлений ОАО «Сбербанк России», систематические, грубые нарушения сроков рассмотрения дела, небрежную регистрацию по делам и др. Дисциплинарная коллегия ВС РФ, отменяя решение ККС, указала, что Д. действительно допускал случаи нарушений действующего законодательства, Инструкции по судебному делопроизводству, однако они были единичными, не носили системного характера, не относились к грубым, не свидетельствовали о пренебрежительном отношении судьи к своим должностным обязанностям и были вызваны объективными причинами: так, несвоевременная регистрация заявлений ОАО «Сбербанк России» обусловлена высокой нагрузкой – за 4 месяца 2016 г. мировому судье поступило 4139 таких заявлений, из них большинство были рассмотрены[28].

В отношении судьи районного суда Т. Дисциплинарная коллегия ВС РФ также не нашла исключительных оснований для лишения судейского статуса с учетом объективных обстоятельств. Как указала судья Т., она отправляла правосудие в условиях существенной нагрузки, при неукомплектованности штата судей в районном суде, при частой смене секретарей судебного заседания (менее чем за год сменилось семь секретарей судебного заседания, не имеющих опыта работы)[29].

Численность и квалификацию помощников и секретарей у конкретного судьи (например, некоторые судьи могут работать с высокой нагрузкой без помощника, тогда как другие – рассматривать небольшое количество дел при лучших условиях труда и полном штате работников аппарата[30]) контролирует председатель суда. Он же принимает иные организационно-управленческие решения, в том числе составление графика отпусков, разрешение вопросов, связанных с личными и семейными обстоятельствами судей.

Кодекс судейской этики предписывает руководителю суда добросовестно использовать свое право решать кадровые вопросы (п. 6 ст. 12), что не всегда реализуется на практике.

Например, как усматривается из решения Дисциплинарной коллегии ВС РФ от 28.09.2021 № ДЛ21-67, руководитель районного суда сообщил председателю вышестоящего суда о нарушении судьей А. трудового законодательства – неявке на работу без уважительных причин в течение четырех дней. Совет судей субъекта, усмотрев в действиях судьи А. состав дисциплинарного проступка, направил в ККС обращение для решения вопроса о привлечении А. к дисциплинарной ответственности. Но, как установил ВС РФ, судья А. обращалась к руководителю

[28] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 28.11.2016 № ДК16-72. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1498658 (дата обращения: 21.08.2022).

[29] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 09.09.2015 № ДК15-52. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1369756 (дата обращения: 21.08.2022).

[30] См.: *Макарова О. В.* Институт председателей судов как элемент организации деятельности судов общей юрисдикции // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 172.

суда с письменным заявлением о предоставлении отпуска в указанные дни; по этому заявлению и.о. председателя никакого решения не принял и только через год подписал приказ о предоставлении судье А. этих дней отпуска, но приказ впоследствии отменил. ВС РФ указал, что непоследовательными управленческими решениями была создана ситуация неопределенности с отпуском А., негативные последствия которой не должны возлагаться на судью как лицо, обязанное подчиняться этим решениям[31].

Реализация судьями права на свободу слова в случае явного неэффективного управления судом

Приведенные примеры дисциплинарной практики в отношении судей подтверждают существование на практике рычагов влияния на судей со стороны председателя суда как субъекта управленческого воздействия. Возникает вопрос, как следует поступать судьям в случае, когда действия (бездействие) председателя суда представляются им необоснованными, неправомерными, нарушающими нормальную работу суда, и какими средствами защиты от неправомерного влияния председателя суда обладают судьи. В деле «Кудешкина против России» (где заявительницей выступила судья, чьи полномочия были прекращены) ЕСПЧ указал на «сдерживающее воздействие», которое опасение подвергнуться наказанию оказывает на осуществление свободы выражения мнения и которое через несоразмерно суровое по отношению к заявительнице наказание могло быть оказано на судей, желающих принять участие в публичной дискуссии об эффективности судебных институтов[32]. Судьям, как и другим гражданам, Конституцией РФ гарантировано право на защиту чести и доброго имени; возможность защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 23, 45, 46). В соответствии со Всеобщей Декларацией прав человека судьи пользуются свободой слова так же, как и другие лица, но при этом должны вести себя таким образом, чтобы обеспечить уважение к своей должности и сохранить беспристрастность и независимость судебных органов[33]. Статья 22 Кодекса судейской этики предусматривает, что судья должен осуществлять свое право на свободу выражения мнения таким способом, который был бы совместим с ограничениями, накладываемыми на него его статусом; он должен проявлять сдержанность во всех случаях, когда авторитет суда и беспристрастность правосудия могут быть поставлены под сомнение; судье следует воздерживаться от публичных заявлений или замечаний, которые могут причинить ущерб интересам правосудия, его независимо-

[31] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 28.09.2021 № ДК21-67. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2043880 (дата обращения: 20.08.2022).

[32] По делу Кудешкина против России : постановление ЕСПЧ от 26.02.2009 // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2009. № 6.

[33] Права человека при отправлении правосудия : пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training9chapter4ru.pdf (дата обращения: 09.06.2022).

сти и беспристрастности[34]. Иными словами, в вопросах о праве судей на свободу слова необходим баланс между этим правом (в том числе в отношении критики судебного управления) и поведением судьи, который должен сохранять беспристрастность и независимость и поддерживать авторитет судебной власти.

Из российской дисциплинарной практики можно привести такой пример.

В районном суде, где отправляла правосудие судья Г., председатель суда ввел проведение ежедневных оперативных совещаний с тем, чтобы контролировать соблюдение процессуальных сроков при рассмотрении дел и изготовлении судебных актов. Судья Г. отказалась от участия в этих совещаниях, ссылаясь на то, что их проведение противоречит принципу независимости судей. ВС РФ указал, что председатель суда, который должен следить за движением дел в судах, вправе осуществлять этот контроль путем проведения оперативных совещаний по этому вопросу, и не нашел в материалах дела данных о том, что указанные совещания противоречат принципу независимости судей. Однако прекращение полномочий судьи в связи с отсутствием на этих совещаниях Суд признал несоразмерным совершенному проступку.

Представляется, что различное понимание судьей и председателем суда пределов управленческих полномочий последнего, за которыми начинается посягательство на независимость судьи, послужило одним из оснований для инициирования вопроса о лишении судейского статуса.

Применительно к реализации судьей права на свободу слова представляет интерес дисциплинарное производство в отношении судьи У.

Как усматривается из решения Дисциплинарной коллегии ВС РФ от 30.03.2021[35], судьи областного суда провели проверку районного суда, где, помимо прочего, установили процессуальные нарушения при осуществлении судьей У. своих служебных полномочий. После проверки судья У. направил в Совет судей субъекта и Совет судей РФ ряд обращений и жалоб на действия и.о. председателя районного суда, где указал на конфликт между ними, и жалобы на действия судей областного суда, выводы которых в справке посчитал необоснованными. За недостатки судебной деятельности У. было вынесено порицание, а в факте подачи У. жалоб на руководителя районного суда и судей областного суда Совет судей усмотрел признаки дисциплинарного проступка. Совет судей указал, что обстоятельства, названные У. в жалобах, не подтвердились, а сам заявитель преследовал единственную цель – избежать ответственности за выявленные недостатки в его работе. Решением ККС в 2021 г. полномочия судьи У. были досрочно прекращены со ссылкой на то, что выявленные в ходе проверки результаты неудовлетворительной работы судьи по осуществлению правосудия послужили поводом для подачи им необоснованных жалоб на коллег в органы судейского сообщества. Дисциплинарная коллегия ВС РФ, посчитав, что поведение судьи У. не является противоправным или неэтичным, отменила решение ККС субъекта.

В приведенном решении ВС РФ отразил условия, при наличии которых обращения судьи с жалобами на действия руководства или кол-

[34] Кодекс судейской этики.

[35] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 30.03.2021 № ДК21-14. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1984672 (дата обращения: 21.08.2022).

лег могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок, и условия, при которых они дисциплинарным проступком не являются. К числу первых ВС РФ отнес критерии противоправности и неэтичности: противоправность обращений судьи включает: а) злоупотребление правом (формальное использование своего субъективного права не для того, чтобы защитить свои права, а для причинения вреда другому лицу либо с иной противоправной целью); б) клевета; в) оскорбление; г) оговор. Неэтичность обращения предполагает: а) обман (в том числе сообщение заведомо ложных данных о каких-либо обстоятельствах, преподносимых как факт); б) грубость; в) мелочность; г) безосновательное оглашение действительных или мнимых позорящих сведений (диффамация); д) сутяжничество – постоянная борьба за свои, как правило, мнимые или преувеличенные права и ущемленные интересы. К числу второй группы условий, при которых привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за обращение с жалобой на руководство или коллег недопустимо, ВС РФ отнес следующие: а) внешний имидж судебной системы как стабильного образования сохранен: претензии судьи направлены в органы судейского сообщества, они не обнародованы, исключен общественный ажиотаж вокруг обращения судьи; б) действия судьи при направлении обращения в органы судейского сообщества разумны, сдержанны и не причинили ущерба правосудию; в) если судья, считая обвинения в чем-либо необоснованными, возражает по поводу предъявленных обвинений, то это не означает, что судья пытается уйти от ответственности, ведет себя непорядочно и нечестно; такое поведение допустимо этическими и правовыми нормами и является естественной реакцией каждого; иная оценка противоречит конституционным гарантиям независимости судей и открывает возможность для произвольного привлечения судьи к ответственности за мнимые нарушения; г) недопустимо преследовать судью только за то, что он изложил какие-либо факты, если: судья не доказал обстоятельства, на которые он ссылался; органы судейского сообщества по каким-либо основаниям не согласны с доводами судьи; д) судья вправе добросовестно заблуждаться относительно существования (отсутствия) тех или иных обстоятельств и относительно того, как он их сам оценивает; е) если обращение судьи связано с характером межличностных отношений, то следует учитывать специфичность такого предмета доказывания и объективные сложности в сборе, представлении и оценке доказательств; ж) существуют обстоятельства (например, статистическая информация о работе суда), которые ограничивают судью в возможности самостоятельного получения достоверных доказательств; з) поскольку руководитель суда обладает организационно-распорядительными полномочиями в отношении судей, сомнения судьи в объективности информации, представленной руководителем, о которых судья сообщает в органы судейского сообщества, не свидетельствуют о неразумности и недобросовестности судьи.

Эти критерии оценки действий судей, направивших в органы судейского сообщества обращения в отношении руководителя суда, могут быть

включены в Кодекс судейской этики либо в Регламенты квалификационных коллегий судей субъектов и доведены до судей на проводимых в судах занятиях.

Анализ и обобщение сложившейся дисциплинарной практики, позиций высших судов, конфликтных ситуаций в других судах позволят судьям и председателям судов самостоятельно определять допустимые пределы обращений судей в органы судейского сообщества с жалобами на руководителей суда и на коллег, не инициируя без надлежащих к тому оснований дисциплинарное производство в отношении судьи. Выведенные Верховным Судом РФ критерии обоснованности и необоснованности обращений судей могут применяться не только для оценки уже «состоявшегося» обращения, но и в случаях, когда судья (или даже судьи), видя явно неправомерные действия (бездействие) председателя суда, хотели бы отреагировать на них без риска привлечения к дисциплинарной ответственности.

Из ранее приведенного решения Дисциплинарной коллегии ВС РФ в отношении Ш. следует, что Ш. был назначен на должность председателя городского суда в начале 2019 г., за который рассмотрел только одно уголовное дело, а за первое полугодие 2020 г. – два несложных гражданских дела. Судьям Б. и П. дела распределялись по распоряжению председателя суда Ш., и в 2019 г. судья Б. рассмотрела 1 уголовное дело, за 6 месяцев 2020 г. уголовные дела не рассматривала, а по гражданским и административным делам нагрузка судьи Б. не превышала нагрузку других судей, которые рассматривали дела всех категорий; нагрузка судьи П. в 2019 г. по рассмотрению гражданских дел была меньше средней нагрузки по суду в 8 раз, по рассмотрению административных дел – почти в 15 раз. Как установлено ККС, Ш., являясь председателем суда, самоустранился от выполнения должностных обязанностей, что привело к необоснованному освобождению одной из судей от рассмотрения дел и значительному увеличению нагрузки на других судей, на протяжении 2020 г. систематически неправомерно использовал служебный автомобиль в личных целях, допускал отсутствие на работе, и 17 из 23 приказов по суду вместо Ш. были подписаны другими судьями. Судьи, которые добросовестно исполняли свои обязанности, отправляли правосудие в условиях повышенной нагрузки из-за неравномерного распределения дел, могли понимать, что такое руководство судом Ш., продолжавшееся в течение полутора лет, неправомерно. Из решения Дисциплинарной коллегии ВС РФ нельзя установить, поступали ли от судей в органы судейского сообщества сообщения о ситуации в суде, но в любом случае самоустранение Ш. от выполнения обязанностей руководителя суда было довольно продолжительным. Это может свидетельствовать либо об отсутствии реакции на ситуацию со стороны вышестоящего суда, либо об отсутствии в течение длительного периода реакции на действия Ш. из суда. Последняя может быть связана с тем, что в литературе определяется как «неравенство положения судей в организационном аспекте» и признается «самым трудноустранимым недостатком российской судебной системы»[36].

Судьи составляют судейское сообщество и одновременно являются членами коллектива суда, где выработаны свои правила поведения, в основе которых лежат определенные внутригрупповые ценности. Если су-

[36] *Нешатаева Т. Н.* Суд и защита прав и свобод граждан Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 131.

дья желает остаться членом судейского сообщества и судьей конкретного суда, то в своем поведении он будет учитывать внутригрупповые нормы[37]. Такие формальные нормы установлены в том числе Кодексом судейской этики, который предусматривает обязанность председателя суда терпимо относиться к критике своих действий, не допускать прямого или косвенного преследования за критическое отношение к себе (п. 6 ст. 12 Кодекса) и право судьи выражать в среде судейского сообщества свое несогласие с поведением коллег в целях устранения недостатков в сфере судопроизводства (абзац второй п. 4 ст. 13 Кодекса). И хотя, как усматривается из дисциплинарного производства в отношении судьи У.[38], обращение судьи может привести к возбуждению дисциплинарного производства, все-таки эти случаи крайне редки, и основу конфликтной ситуации в суде, как правило, составляют неудовлетворительные результаты деятельности самого судьи.

Наличие или отсутствие реакции судей на действия руководителя суда, не способствующие его нормальному функционированию, определяются по большей части сложившейся неформальной практикой отношений в системе «судья ↔ председатель суда ↔ председатель вышестоящего суда ↔ органы судейского сообщества ↔ судья». Такая практика зависит, в частности, от оценки деятельности судьи. Работа судьи оценивается в том числе по качеству судебных актов и связана с управленческими решениями. Например, из опрошенных в 2013 г. почти 2000 судей (44,9 %) указали, что бывают ситуации, когда из-за нехватки времени приходится принимать недостаточно обоснованные решения; 30,1 % подтвердили, что иногда им приходится рисковать карьерой ради вынесения справедливого решения; 21,4 % отметили, что при вынесении решения испытывают давление коллег или вышестоящих органов[39]. Председатель суда, принимающий все организационно-управленческие решения (по закреплению за судьей того или иного работника аппарата суда (при том, что поток дел усиливает зависимость судьи от его аппарата); обеспечению технической оснащенности рабочего места; составлению графика отпусков; участия в распределении нагрузки между судьями и т. д.), оказывает воздействие на эффективность работы судьи, оценка которой, в свою очередь, влияет на его поведение (в краткосрочной перспективе – через систему премирования, в долгосрочной – через перспективы карьерного роста[40]). Судьи вправе обратиться в орган судейского сообщества, созданный в том числе для защиты их прав и законных интересов. В связи с этим следует отметить состав Совета судей, к которому практически нет каких-либо ограни-

[37] См.: *Михайловская И. Б.* Суды и судьи : независимость и управляемость. С. 121.

[38] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 30.03.2021 № ДК21-14. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1984672 (дата обращения: 21.08.2022).

[39] См.: *Волков В., Дмитриева А.* Источники рекрутирования, гендер и профессиональные субкультуры в российской судебной системе // Социология власти. 2015. Т. 27, № 2. С. 118.

[40] См.: Там же. С. 106.

чений (как, например, к ККС субъекта, куда не могут быть избраны председатели судов и их заместители[41]). В ряде субъектов РФ председатели судов субъектов одновременно избираются председателями региональных советов судей, а председатели районных судов являются членами Совета судей. Например, по данным интернет-сайтов Советов судей субъектов РФ, на май 2022 г. в Республике Саха (Якутия) председателем Совета судей Республики являлась председатель суда субъекта[42], в Саратовской области Совет судей субъекта возглавлял и.о. председателя Саратовского областного суда[43], на август 2022 г. в Совете судей г. Москвы состояло 6 председателей районных судов[44]. Судье в таких случаях придется обращаться в Совет судей, членом которого может являться руководитель суда, где он работает, а председателем Совета судей – руководитель вышестоящего суда. Все эти обстоятельства не могут стать побуждающими к обращению судей в органы судейского сообщества, а формируют определенную модель судейского поведения. Такая модель не способствует независимости судей, а ограничивает субъективную беспристрастность (свободу судьи от идейного и эмоционального давления[45]).

В суде, как в любой организации, главными являются люди, поведение которых может быть многовариантным, и поэтому нельзя запрограммировать все возможные ситуации, возникающие в отношениях между председателем суда и судьями[46]. В дисциплинарном производстве в отношении председателя городского суда Ш., который длительное время практически не рассматривал дела и фактически освободил от судебной нагрузки двоих судей, вопрос о наличии (отсутствии) у других судей реальной возможности повлиять на сложившуюся ситуацию, и об обратной реакции руководителя суда в отношении судей через административные полномочия представляется немаловажным. Нормативно закрепленные гарантии независимости судей, например институт обращения в органы судейского сообщества, могут быть полностью или частично как приняты, так и отторгнуты практикой правоприменения. Поэтому, поскольку конечный результат функционирования суда зависит от действий и решений лиц, которые осуществляют деятельность в суде, необходимо дать возможность судьям действовать, исходя из конкретной, фактиче-

[41] Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ (в ред. от 08.12.2020). URL: https://base.garant.ru/12126061/ (дата обращения: 23.08.2022).

[42] Совет судей Республики Саха (Якутия). URL: http://sa.ast.sev.www.ssrf.ru/o-sovietie-sudiei/struktura (дата обращения: 17.05.2022).

[43] Совет судей Саратовской области. URL: http://sar.ssrf.ru/o-sovietie-sudiei/struktura (дата обращения: 17.05.2022).

[44] Совет судей города Москвы. URL: http://mow.ssrf.ru/o-sovietie-sudiei/struktura (дата обращения: 23.08.2022).

[45] Судебная власть / Т. Е. Абова [и др.] / под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 211–238.

[46] См.: *Михайловская И. Б.* Процессы управления в судебной системе. М., 2012. С. 18.

ски сложившейся ситуации. С этой целью было бы целесообразно расширить взаимодействие между органами судейского сообщества и судьями, предусмотрев практику «обратной связи» между советами судей субъектов и судьями. Советы судей работают в форме заседаний, в которых судьи практически не принимают участия, хотя они в основном открытые. Судья, особенно в условиях высокой нагрузки, не успевает ознакомиться с деятельностью органов судейского сообщества, изучить нормативные документы и практику ВС РФ, определяющую пределы допустимого поведения в области судебного администрирования. О результатах деятельности Совета судей и ККС судьи узнают, как правило, только раз в год, на конференции судей. «Открытое» обсуждение в судах проблем, связанных с организацией работы суда, с участием судей конкретного суда, председателя суда и членов советов судей, без опасения со стороны судей за возможные негативные последствия, представляется не только эффективным, лишенным «бюрократизма», но и наиболее быстрым способом разрешения таких серьезных вопросов, которые напрямую влияют на судейскую независимость.

Но следует учитывать еще один аспект в управленческих отношениях в суде. Он связан с тем, что обращение судьи в отношении председателя может быть заведомо необоснованным, например из-за личной неприязни. Не всегда судья, несогласный с решениями председателя, ответственно и добросовестно выполняет свою работу. Из материалов дисциплинарной практики усматривается, что на работу председателя с такими судьями, передачу дел другим судьям с целью их наиболее быстрого рассмотрения может уйти от нескольких месяцев до нескольких лет. А в это время права и законные интересы граждан, чьи дела не рассматриваются, остаются без судебной защиты. Председатель суда, в отличие от судьи, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности не только за деятельность, связанную с отправлением правосудия и нарушением этических норм, но и за ненадлежащую организацию работы всего суда. Именно на председателя суда может быть возложена ответственность за попустительство по службе – непринятие мер за упущения или нарушения, допущенные в служебной деятельности, нереагирование на неправомерные действия[47], при этом именно руководитель суда должен, применяя правильные методы руководства, обеспечивать благоприятную психологическую обстановку в суде[48]. Возложение на руководителя суда организационно-управленческих функций не освобождает его и от выполнения обязанностей судьи – отправления правосудия. Иными словами, осуществляя административно-управленческие полномочия, председатель суда должен найти такой баланс, при котором была

[47] Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 15.06.2021 № ДК21-41. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2011924 (дата обращения: 19.08.2022).

[48] Обзор практики рассмотрения дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей Управления анализа и обобщения судебной практики Верховного Суда РФ и ВККС РФ. URL: https://www.vsrf.ru/documents/practice/15066/

бы обеспечена независимость судей и одновременно осуществлялось своевременное реагирование на допущенные судьями нарушения. Думается, что открытое и взаимное обсуждение вопросов организации деятельности суда с участием председателя суда, судей конкретного суда и членов Совета судей субъекта может быть одним из быстрых и эффективных способов их решения. Такой обмен информацией об административных решениях внутри суда, об их последствиях для конкретных судей и всего суда, равно как и мнения судей по этим решениям, способствующие улучшению организации работы суда, повысит качество управления.

Судьи, как отметила судья Конституционного Суда РФ в отставке Т. Г. Морщакова, «всецело зависят от судейской бюрократии, и достаточно влияния на судей внутри самой судебной системы, чтобы полностью устранить их независимость»[49]. В практике функционирования судов сложились такие управленческие воздействия председателя на судей, которые не закреплены в нормативных актах. Такие способы управления судьями не всегда очевидны, но могут влиять на независимость судей. При применении таких способов есть сложности в реагировании на них со стороны судей, в том числе с учетом состава органов судейского сообщества. Они могут быть частично устранены через наиболее полный обмен информацией между судьями, руководителем суда, органами судейского сообщества. Информация составляет основу любых управленческих воздействий, поэтому их качество зависит от объема и уровня анализа сведений об объекте управления[50]. Во внутрисистемном судебном администрировании объектом управления со стороны председателя суда выступают судьи, а сам председатель суда является объектом управления для председателя вышестоящего суда. Таким образом, качество управленческих воздействий председателя районного (городского) суда связано с объемом и уровнем анализа информации о судьях этого суда, в свою очередь, качество управленческих воздействий председателя областного (краевого суда) зависит от объема и уровня анализа сведений о председателях районного (городского) суда. Следует учитывать, что преобладающую мотивацию лица, приходящего на должность председателя (и судьи), отражают не цели функционирования суда, а его собственные интересы[51], а они могут быть различными. Получить своевременную и достоверную информацию о них возможно через расширение в административных отношениях «обратной связи» между судьями, руководителями судов и органами судейского сообщества.

Возможно использовать следующие способы решения проблем обеспечения судейской независимости в судебном администрировании: анализ органами судейского сообщества практики дел, связанных с реализацией

[49] *Морщакова Т. Г.* Дискуссия «Судебная власть в России – наименее опасная ветвь власти» // Мониторинг конституционных процессов в России. Аналитический бюллетень. 2012. № 2 (4). С. 10–11

[50] См.: *Михайловская И. Б.* Процессы управления в судебной системе. М., 2012. С. 9.

[51] См.: Там же. С. 16–19.

судьями права на свободу слова, и доведение его до каждого судьи; организация Советами судей проведения занятий с судьями по вопросам указанной практики (в том числе с использованием средств видео-конференц-связи); включение критериев правомерности и неправомерности действий судей при реализации ими права на защиту своих прав и законных интересов в положения Кодекса судейской этики (например, ст. 22); расширение существующих форм общения между судьями, председателями судов и Советами судей, в том числе с выездами членов Совета судей в конкретный суд не с целью проверки судей, а с целью получения информации о реальной обстановке в суде. Расширение «обратной связи» между судьями и субъектами управления и восприятие председателя суда как «старшего судьи», наделенного административными полномочиями как «первого среди равных»[52], может способствовать снижению такого влияния и повышению гарантий судейской независимости в процессе внутрисистемного администрирования.

Библиографический список

Абросимова Е. Б. Судебная власть в Российской Федерации : система и принципы. М. : Институт права и публичной политики, 2002. 160 с.

Алексеевская Е. И. Современная концепция судебного управления и его принципы // Вестник арбитражной практики. 2021. № 1 (92). С. 17–24.

Волков В., Дмитриева А. Источники рекрутирования, гендер и профессиональные субкультуры в российской судебной системе // Социология власти. 2015. Т. 27, № 2. С. 94–134.

Ермошин Г. Т. Организационное обеспечение деятельности суда (судебное администрирование) в контексте реализации принципа самостоятельности судебной власти // Российская юстиция. 2005. № 3. С. 2–9.

Комментарий к Конституции РФ / Л. В. Лазарев [и др.] ; под общ. ред. Л. В. Лазарева. URL: https://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/1a3794674ba91fb6f13d1885dca9f9e1/

Кудряшова А. В. Об управленческих полномочиях председателя районного суда и необходимости совершенствования их правового регулирования // Вестник КГУ. 2019. № 4. С. 166–169.

Лебедев В. М. Гарантии независимости судебной власти в Российской Федерации : концепция, история становления и современное состояние // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 5–24.

Макарова О. В. Институт председателей судов как элемент организации деятельности судов общей юрисдикции // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 168–176.

Мамыкин А. С., Латышева Н. А. Организационно-техническое обеспечение деятельности судов. М. : РГУП, 2020. С. 236.

Мамыкин А. С., Петухов Н. А. Судебное управление (администрирование судами) : прошлое, настоящее, будущее // Российское правосудие. 2016. № 1. С. 22–42.

[52] *Питер Х. Соломон мл.* Проблема независимости и подотчетности судей // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). С. 190.

Марченко М. Н. Судебная власть : основные признаки и особенности // Российское правосудие. 2007. № 5 (13). С. 4–17.

Медушевский А. Н. Конституционный мониторинг : программа и результаты экспертного опроса в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 6 (97). С. 43–54.

Михайловская И. Б. Процессы управления в судебной системе. М. : Проспект, 2012. 12 с.

Михайловская И. Б. Суды и судьи : независимость и управляемость. М. : Проспект, 2021. 128 с.

Мишина Е. А. Длинные тени советского прошлого. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2014. 180 с.

Морщакова Т. Г. Дискуссия «Судебная власть в России – наименее опасная ветвь власти» // Мониторинг конституционных процессов в России. Аналитический бюллетень. 2012. № 2 (4). С. 5–16.

Морщакова Т. Г. Судебное управление в международных нормах «мягкого права» и российских практиках // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1 (116). С. 81–94.

Нешатаева Т. Н. Независимый суд : от международного стандарта к реализации без имитаций // Закон. 2010. № 2. С. 47–60.

Нешатаева Т. Н. Суд и защита прав и свобод граждан Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 129–133.

Питер Х. Соломон мл. Проблема независимости и подотчетности судей // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). С. 180–191.

Судебная власть / Т. Е. Абова [и др.] ; под ред. И. Л. Петрухина. М. : ТК Велби, 2003. 720 с.

Фоков А. П. Приоритеты судебной власти в системе разделения властей // Научные труды РАЮН : в 2 т. М. : Юристъ, 2002. Т. 1. С. 690–700.

References

Abrosimova E. B. Judicial power in the Russian Federation: system and principles. M. : Institute of Law and Public Policy, 2002. 160 p.

Alekseevskaya E. I. Modern concept of judicial management and his principles // Bulletin of Arbitration practice. 2021. № 1 (92). P. 17–24.

Volkov V., Dmitrieva A. Sources of recruitment, gender and professional subcultures in the Russian judicial system // Sociology of Power. 2015. Vol. 27, № 2. P. 94–134.

Yermoshin G. T. Organizational support of the court's activities (judicial administration) in the context of the implementation of the principle of independence of the judiciary // Russian justice. 2005. № 3. P. 2–9.

Commentary on the Constitution of the Russian Federation / L. V. Lazarev [et al.] ; ed. by L. V. Lazarev. URL: https://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/chapter/1a3794674ba91fb6f13d1885dca9f9e1/

Kudryashova A. V. On the administrative powers of the chairman of the district court and the need to improve their legal regulation // Bulletin of KGU. 2019. № 4. P. 166–169.

Lebedev V. M. Guarantees of judicial independence in the Russian Federation: concept, history of formation and current state // Journal of Russian Law. 2019. № 11. P. 5–24.

Makarova O. V. Institute of court chairmen as an element of the organization of the activity of courts of general jurisdiction // Journal of Russian Law. 2017. № 6 (246). P. 168–176.

Mamykin A. S., Latysheva N. A. Organizational and technical support of the activity of courts. M. : RGUP, 2020.

Mamykin A. S., Petukhov N. A. Judicial management (administration by courts): past, present, future // Russian justice. 2016. № 1. P. 22–42.

Marchenko M. N. Judicial power: main signs and features // Russian justice. 2007. № 5 (13). P. 4–17.

Medushevsky A. N. Constitutional monitoring: the program and results of the expert survey in Russia // Comparative Constitutional Review. 2013. № 6 (97). P. 43–54.

Mikhailovskaya I. B. Management processes in the judicial system. M. : Prospect, 2012. 12 p.

Mikhailovskaya I. B. Courts and judges: independence and manageability. M. : Prospect, 2021. 128 p.

Mishina E. A. Long shadows of the Soviet Past. M. : Liberal Mission Foundation, 2014. 180 p.

Morshakova T. G. Discussion "Judicial power in Russia is the least dangerous branch of government" // Monitoring of constitutional processes in Russia. Analytical bulletin. 2012. № 2 (4). P. 5–16.

Morshchakova T. G. Judicial management in international norms of "soft law" and Russian practices // Comparative Constitutional Review. 2017. № 1 (116). P. 81–94.

Neshataeva T. N. Independent court: from an international standard to implementation without imitations // Law. 2010. № 2. P. 47–60.

Neshataeva T. N. The Court and the protection of the rights and freedoms of citizens of the Russian Federation // Comparative Constitutional Review. 2004. № 4 (49). P. 129–133.

Peter H. Solomon Jr. The problem of independence and accountability of judges // Constitutional Bulletin. 2008. № 1 (19). P. 180–191.

Judicial power / T. E. Abova [et al.] ; ed. by I. L. Petrukhin. M. : LLC "TK Velbi", 2003. 720 p.

Fokov A. P. Priorities of judicial power in the system of separation of powers // Scientific works of RALS. In 2 volumes. M. : Lawyer, 2002. Vol. 1. P. 690–700.

Для цитирования:

Кравцова Л. Е. Независимость судей в судебном администрировании // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 149–166. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/149–166

Recommended citation:

Kravtsova L. E. Independence of judges in judicial administration // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 149–166. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/149–166

Амурский государственный университет (г. Благовещенск)

Кравцова Л. Е., аспирант, федеральный судья в отставке

E-mail: larisafakeeva@yandex.ru

Amur State University (Blagovechensk)

Kravtsova L. E., Post-graduate Student, Retired Federal Judge

E-mail: larisafakeeva@yandex.ru

УДК 347.91
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/167–175

ФОРМАЛИЗМ В РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВ СТОРОН В ИСКОВОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ – РЕАЛЬНАЯ УГРОЗА СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ

Н. Н. Ткачева

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 29 сентября 2022 г.

Аннотация: *гарантированная Конституцией РФ судебная защита прав и интересов граждан и организаций предусматривает целый ряд требований, от выполнения которых зависит получение указанной защиты от государства. Рассматривается процедура реализации права на ознакомление с материалами дела в процессе рассмотрения гражданского дела. Исследуется целесообразность сохранения традиционного способа ознакомления с материалами гражданского дела, а также влияние современных технологий на данную процедуру. Сформулированы предложения по совершенствованию способа реализации указанного диспозитивного права при осуществлении правосудия.*
Ключевые слова: *судебная защита, исковое производство, процессуальные права, лица участвующие в деле.*

Abstract: *the judicial protection of the rights and interests of citizens and organizations guaranteed by the Constitution of the Russian Federation provides for a number of requirements on the fulfillment of which the receipt of this protection from the state depends. The article discusses the procedure for exercising the right to familiarize oneself with the case materials during the consideration of a civil case. The expediency of preserving the traditional method of familiarization with the materials of a civil case, as well as the influence of modern technologies on this procedure, is investigated. Proposals are formulated to improve the way of implementing this dispositive right in the administration of justice.*
Key words: *judicial protection, claim proceedings, procedural rights, persons participating in the case.*

Показателем любого развитого общества является уровень защиты прав граждан и организаций. В нашей стране судебная защита нарушенных прав и охраняемых законом интересов гарантирована на самом высоком уровне – Конституцией РФ. Вместе с тем гарантированность судебной защиты не означает ее автоматической реализации. Для того чтобы запустить механизм правосудия, необходимо обратиться в суд в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации[1], а также активно пользоваться в процессе рассмотрения

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 14.07.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Ткачева Н. Н., 2022

гражданского дела в суде процессуальными правами в целях достижения положительного результата – вынесения законного и обоснованного судебного решения в свою пользу.

В теории гражданского процессуального права возможность, дающая «свободу участвующим в деле лицам распоряжаться предоставленными материальными правами и процессуальными средствами их защиты», относится к принципу диспозитивности[2]. Принцип диспозитивности представляет собой движущую силу возникновения, изменения и развития правоотношений и рассматривается в процессуальной науке как идея права, «кто хочет осуществить свое право, должен сам заботиться об этом»[3]. Юридическая свобода создает условия субъектам гражданских процессуальных правоотношений для приобретения, реализации или распоряжения субъективными правами по своему усмотрению[4]. Исход судебного разбирательства нередко зависит от активности сторон и своевременной реализации процессуальных прав, в то время как суд сохраняет нейтралитет, беспристрастность и даже, можно сказать, «пассивное» положение, как арбитр «в спортивно-юридическом соревновании юристов»[5].

Стороны обладают равными процессуальными правами, что является проявлением принципа процессуального равноправия сторон, закрепленного в ч. 1 ст. 12 ГПК РФ, согласно которой правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. С. Ф. Афанасьев отмечает, что формирование принципов состязательности и равноправия произошло под «влиянием идеи предоставления сторонам равных возможностей в донесении органу правосудия собственной правовой позиции через устное говорение»[6]. Суть данного принципа, по мнению М. К. Треушникова, «выражается в установленных процессуальным законом равных возможностях сторон на защиту своих прав и интересов»[7].

Согласно ч. 1 ст. 35 ГПК РФ к процессуальным правам лиц, участвующих в деле, относятся: право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять дока-

[2] См.: *Ярошенко Т. В.* Принцип диспозитивности в гражданском процессе как продолжение диспозитивных начал в гражданском материальном праве // Вестник Российского гос. ун-та имени И. Канта. 2006. № 9. С. 24–30.

[3] *Вавилин Е. В., Чекмарева А. В.* Принцип диспозитивности как основополагающее начало осуществления гражданских прав и их судебной защиты // Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2019. № 1 (45). С. 97.

[4] См.: *Красавчиков О. А.* Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1. С. 33–36.

[5] *Аргунов А. В.* Гражданский процесс России и Франции : принципы состязательности и диспозитивности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 45.

[6] *Афанасьев С. Ф.* К вопросу о применении дистанционных технологий по гражданским и административным делам в контексте принципов состязательности и равноправия // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 142.

[7] Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М., 2003. С. 80.

зательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; получать копии судебных постановлений, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», выполненных в форме электронных документов, а также извещения, вызовы и иные документы (их копии) в электронном виде; обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права.

Одним из традиционных общих процессуальных прав, принадлежащих лицам, участвующим в деле, является право на ознакомление с материалами дела. От своевременности реализации указанного права зависят качество подготовки к судебному заседанию сторон (подготовка мотивированного отзыва на исковое заявление ответчиком, подготовка ходатайств и т. д.), сокращение сроков рассмотрения гражданского дела.

Вместе с тем, несмотря на значимость указанного права, законодателем не раскрыт механизм его реализации и ответственность за нарушение. А. Н. Балашов справедливо отмечает, что стороны искового производства обладают правом на ознакомление с материалами дела, однако законодатель не раскрывает, что понимать под выпиской и снятием копий. Свободное толкование данных понятий, по мнению автора, дает основание как для возникновения нарушений прав со стороны суда, так и на злоупотребление своими правами истцом и ответчиком[8], о недопустимости чего говорится в процессуальной науке[9]. Действительно, ни ГПК РФ, ни иные источники не устанавливают срок, в течение которого лица, участвующие в деле, вправе ознакомиться с материалами дела, а также кто – судья, помощник или секретарь судебного заседания – обязан предоставить гражданское дело для ознакомления, и каким образом, с помощью каких способов и средств – технических или иных, они вправе сделать копии и выписки из материалов гражданского дела.

Практика сложилась таким образом, что ответчик и истец могут делать выписки, фотографии с использованием современных средств (телефонов, смартфонов, фотоаппарата и др.), снимать копии с любых материалов гражданского дела. Реализовывать свое право на ознакомление с материалами дела лица, участвующие в деле, вправе как до судебного заседания на случай поступления от другой стороны или иного субъекта гражданских процессуальных правоотношений документов, так и после судебного заседания, в целях более подробного ознакомления с докумен-

[8] См.: *Балашов А. Н.* Процессуальные права и обязанности сторон при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов. 2005. С. 9.

[9] См.: *Соловьева Т. В.* К вопросу о добросовестном поведении в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2017. Т. 7, № 4. С. 72.

тами, представленными в судебное заседание, изучения ходатайств, заявленных в процессе, а также ознакомления с протоколом судебного заседания и теми обстоятельствами, которые были зафиксированы судом.

Реализация права на ознакомление с материалами гражданского дела в гражданском судопроизводстве осуществляется лицами, участвующими в деле, на основании Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде (далее – Инструкция в районном суде)[10], в арбитражном суде на основании Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах (далее – Инструкция в арбитражном суде)[11].

Согласно п. 14.1 Инструкции в районном суде порядок и сроки выдачи судебных дел (иных материалов) для ознакомления устанавливаются председателем суда. Ознакомление с материалами дела может осуществляться только на основании письменного заявления лица, участвующего в деле, на котором судья, в производстве которого находится (или находилось) судебное дело, а при его отсутствии – председатель суда (или его заместитель) делает соответствующую отметку о поручении работнику аппарата суда ознакомить с материалами дела. Данное заявление подшивается в дело, а в случае предъявления доверенности к делу приобщается также ее копия (п. 14.2 Инструкции в районном суде).

Анализ п. 14.1 Инструкции в районном суде свидетельствует, что в каждом суде председательствующим могут быть установлены индивидуальные правила для реализации права на ознакомление с материалами гражданского дела, действующего на всей территории Российской Федерации по всем категориям дел. Получается – право одно, а реализоваться оно может по-разному, в зависимости от усмотрения председателя суда. Безусловно, данную ситуацию трудно признать удовлетворительной, способствующей единообразию применения процессуальных норм и формированию единой судебной практики в гражданском судопроизводстве.

Совершенно по-иному вопрос о порядке ознакомления с материалами дела разрешен в арбитражном процессе. В соответствии с п. 12.1 Инструкции в арбитражном суде ознакомление с материалами судебных дел осуществляется по предварительной записи на основании письменного заявления лица, обратившегося в арбитражный суд. При этом в данной инструкции подробно расписан механизм осуществления записи заинтересованных субъектов для ознакомления с материалами дела, который четко регламентирован. Предварительная запись на ознакомление с материалами судебных дел производится в рабочие дни, кроме пятницы и предпраздничных дней, с 9.30 до 17.30, по пятницам и предпразднич-

[10] Об утверждении инструкции по судебному делопроизводству в районном суде : приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 (в ред. от 22.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций) : постановление Пленума ВАС РФ от 25 декабря 2013 г. № 100 (в ред. от 11.07.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ным дням – с 9.30 до 16.00. Иное время предварительной записи на ознакомление может быть установлено председателем арбитражного суда. Записаться на ознакомление с материалами судебных дел, т. е. подать заявление, предлагается различными способами:

– в приемной суда;

– по телефону суда;

– в специально выделенном подразделении по ознакомлению;

– направить заявление (ходатайство) по почтовому адресу суда;

– по адресу электронной почты суда, указанному на официальном сайте суда;

– направить ходатайство об ознакомлении посредством заполнения электронной формы ходатайства на официальном сайте суда в сети «Интернет».

Указанное разнообразие способов подачи заявления на ознакомление с материалами дела в арбитражном процессе свидетельствует об эффективной организации арбитражного делопроизводства, которое, безусловно, влияет на эффективность рассмотрения и разрешение арбитражных дел, реализацию процессуальных прав сторон, а также достижение целей правосудия в целом.

Критические замечания вызывают общие требования по ознакомлению с делом, закрепленные в п. 14.2 Инструкции в районном суде, поскольку их трудно отнести к разумным и отвечающим задачам гражданского судопроизводства. Размытая процедура ознакомления с материалами дела нередко приводит к нарушению гарантированного ст. 35 ГПК РФ права на ознакомление с материалами гражданского дела.

01.12.2020 г. представитель ответчика по иску Шилова к Шакирову обратилась в суд с заявление об ознакомлении с материалами дела. Такую возможность ей предоставили только 09.12.2020 г., в день судебного заседания[12]. Непредоставление судом возможности ознакомится с материалами гражданского дела за несколько дней до судебного заседания привело к тому, что представитель ответчика не смог своевременно реализовать право на ознакомление с материалами гражданского дела, не изучил все документы, приложенные истцом к исковому заявлению, отсутствовавшие у ответчика, и качественно подготовиться к судебному заседанию, подготовить обоснованный отзыв. В результате представитель ответчика был вынужден заявить ходатайство об отложении судебного заседания, что в свою очередь оказало влияние на сроки рассмотрения гражданского дела.

Нередко граждане, защищающие в суде себя самостоятельно, приходят в суд для ознакомления с материалами дела и ждут у кабинета судьи, полагая, что именно он должен дать им материалы дела, в последующем его направляют к секретарю судебного заседания и т. д. Гражданин ходит из кабинета в кабинет, с одного этажа на другой, ждет в коридорах

[12] Гражданское дело № 2-5833/2020 // Архив Энгельсского районного суда в г. Энгельсе.

своей очереди, нервничает, переживает и все это для того, чтобы решить вопрос об ознакомлении с материалами гражданского дела, т. е. реализовать закрепленное в ст. 35 ГПК РФ свое процессуальное право. Отсутствие четкой регламентации процедуры ознакомления с материалами гражданского дела в судах общей юрисдикции оказывает негативное влияние на восприятие всей системы правосудия в Российской Федерации, формирует у заинтересованных лиц отрицательное мнение о судах, наличие судебной волокиты.

В настоящее время существующая процедура об ознакомлении с материалами дела в гражданском судопроизводстве не соответствует принципу открытости и доступности правосудия, процессуальной экономии, а также тем задачам, которые были поставлены Президентом РФ в Указе от 21 июля 2020 г. № 474[13]. На международной конференции Artificial Intelligence Journey 2020 в дискуссии «Искусственный интеллект – главная технология XXI века» Президент РФ В. В. Путин заявил, что «…в наступающее десятилетие нам предстоит провести цифровую трансформацию всей страны, всей России, повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных»[14].

Стоит отметить, что термин «цифровая трансформация» недопустимо отождествлять с термином «цифровизация». Как справедливо отмечает Н. Л. Зуева, под цифровизацией понимается применение цифровых технологий в какой-либо сфере, а «цифровая трансформация» предполагает наступление конкретных результатов от применения цифровых технологий[15]. При этом информатизация судов подразумевает использование определенных компьютерных технологий в деятельности судов. Важно понимать, что информационные технологии не стоит рассматривать как процессуальную систему инструментов, при которой правосудие осуществляется с использованием коммуникационных технологий, это всего лишь средства[16].

Процедура ознакомления с электронным делом дистанционно, с использованием современных цифровых технологий, известна многим странам. В частности, в США суды используют систему Case Management/ Electronic Case Files (Управление делом/Документы электронного дела), которая дает федеральным судам возможность вести электронные файлы дел и предлагать электронную регистрацию судебных документов через Интернет. Информация по делу, включая протокол и поданные документы, доступна для просмотра и загрузки адвокатам и общественности в лю-

[13] О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Рос. газета. 2020. № 159.

[14] Цит. по: *Касми Э.* Путин распорядился в кратчайшие сроки провести цифровую трансформацию всей России // Новости 04.12.2020. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2020-12-04_putin_rasporyadilsya_v_kratchajshie

[15] См.: *Зуева Н. Л.* Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 280.

[16] См.: *Сас В. В.* «Электронное правосудие» как элемент «сетевого общества» : теоретические проблемы // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 101.

бое время из других мест, кроме здания суда, посредством Интернета через систему открытого доступа к электронным записям суда (PACER) в любое время. Однако стоит отметить, что предоставление указанной информации не бесплатно, необходимо будет заплатить десять центов за страницу[17].

Первые шаги по цифровой трансформации судебной системы Российской Федерации, в том числе и процедуры ознакомления с материалами гражданского дела были сделаны уже весной 2020 г. На сайтах арбитражных судов субъектов РФ появилась информация, что заработал новый электронный сервис для сторон и участников судопроизводства – ознакомление в режиме онлайн сторон с материалами дела в электронной форме, в том числе с аудиопротоколами судебных заседаний[18]. Участники судебных споров, рассматриваемых в арбитражных судах, могли воспользоваться системой онлайн-ознакомления с материалами дела в электронном виде на базе информационных сервисов «Картотека арбитражных дел»[19] и «Мой арбитр»[20]. Доступ предоставлялся к документам, поступившим как в электронном виде через систему «Мой арбитр», так и на бумажном носителе и отсканированным работниками суда. Необходимо отметить, что определенная площадка для перехода «в цифру» существовала намного ранее весны 2020 г. Система КАД Арбитр существует уже более 10 лет и с ее помощью лица, участвующие в деле, могут подавать в арбитражный суд любые процессуальные документы. Не первый год функционирует также сервис для электронной подачи документов в суды общей юрисдикции – ГАС Правосудие[21].

Положительные нововведения в системе арбитражных судов отмечаются как практикующими юристами, так и работниками судебной системы, поскольку это способствует более быстрой и эффективной реализации процессуальных прав, а также процессуальной экономии.

Таким образом, предлагается в целях обеспечения беспрепятственного, своевременного ознакомления с материалами гражданского дела лицами, участвующими в деле, усовершенствовать указанную процедуру. Необходимо создание технической возможности ознакомления с материалами гражданского дела с помощью использования современных информационных технологий, в частности дистанционно, ориентируясь при этом на обеспечение принципов состязательности и равноправия

[17] Управление делами / Электронные дела (CM/ECF). URL: https://www.uscourts.gov/court-records/electronic-filing-cmecf/faqs-case-management-electronic-case-files-cmecf#faq-What-is-CM/ECF?

[18] Информируем о возможности онлайн-ознакомления с материалами судебного дела в электронном виде // Закон.ру. Судебная практика. URL: https://Zakon.ru/bloq/2020/04/03

[19] Электронное правосудие // Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru

[20] Федеральные арбитражные суды. URL: https://my.arbitr.ru

[21] См.: *Сазонова М.* Дистанционное участие в судебном заседании // ГАРАНТ.РУ информационно-правовой портал. 2021. URL: https://www.garant.ru/article/1457775/

сторон[22] по аналогии с арбитражными судами. Предоставить возможность лицам, участвующим в деле, знакомиться с электронным гражданским делом, слушать аудиозаписи судебных заседаний с использованием цифровых технологий из любой точки страны вне зависимости от времени суток, а также рабочего/нерабочего дня, т. е. 24/7. При этом необходимо подчеркнуть, что создание электронных дел, а также условий для их ознакомления дистанционно не означает исключения традиционного способа ознакомления с материалами гражданского дела, т. е. непосредственно в суде в бумажном виде. Электронное делопроизводство – это альтернатива для реализации процессуальных прав лиц, участвующих в деле, в контексте изменяющейся реальности, а не замена существующего порядка.

Библиографический список

Аргунов А. В. Гражданский процесс России и Франции : принципы состязательности и диспозитивности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 45.

Афанасьев С. Ф. К вопросу о применении дистанционных технологий по гражданским и административным делам в контексте принципов состязательности и равноправия // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 142.

Балашов А. Н. Процессуальные права и обязанности сторон при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

Вавилин Е. В., Чекмарева А. В. Принцип диспозитивности как основополагающее начало осуществления гражданских прав и их судебной защиты // Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2019. № 1 (45). С. 97.

Зуева Н. Л. Цифровизация социальной сферы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 280.

Красавчиков О. А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1. С. 33–36.

Сас В. В. «Электронное правосудие» как элемент «сетевого общества» : теоретические проблемы // Юридическая наука. 2012. № 2. С. 101.

Соловьева Т. В. К вопросу о добросовестном поведении в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2017. Т. 7, № 4. С. 72.

Ярков В. В. Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса // Закон. 2011. № 2. С. 44–45.

Ярошенко Т. В. Принцип диспозитивности в гражданском процессе как продолжение диспозитивных начал в гражданском материальном праве // Вестник Российского гос. ун-та имени И. Канта. 2006. № 9. С. 24–30.

References

Argunov A. V. Civil process in Russia and France: the principles of competitiveness and discretion // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 45.

[22] См.: *Ярков В. В.* Электронное правосудие и принципы цивилистического процесса // Закон. 2011. № 2. С. 44–45.

Afanasiev S. F. To the question of the application of remote technologies in civil and administrative cases in the context of the principles of competitiveness and equality // Legal Policy and Legal Life. 2021. № 1. P. 142.

Balashov A. N. Procedural rights and obligations of the parties when considering civil cases in the court of first instance : abstract of the thesis. dis. … cand. legal Sciences. Saratov, 2005.

Vavilin E. V., Chekmareva A. V. The principle of dispositivity as a fundamental beginning of the implementation of civil rights and their judicial protection // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 1 (45). P. 97.

Zueva N. L. Digitalization of the social sphere // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 2 (49). P. 280.

Krasavchikov O. A. Dispositiveness in civil law regulation // Soviet state and law. 1970. № 1. P. 33–36.

Sas V. V. "Electronic justice" as an element of "network society": theoretical problems // Legal Science. 2012. № 2. P. 101.

Solovieva T. V. To the question of conscientious behavior in civil proceedings // Bulletin of the civil process. 2017. Vol. 7, № 4. P. 72.

Yarkov V. V. Electronic justice and the principles of the civil process // Law. 2011. № 2. P. 44–45.

Yaroshenko T. V. The principle of discretion in civil proceedings as a continuation of dispositive principles in civil substantive law // Bulletin of the Russian State University. I. Kant. 2006. № 9. P. 24–30.

Для цитирования:

Ткачева Н. Н. Формализм в реализации отдельных процессуальных прав сторон в исковом производстве в современных условиях – реальная угроза судебной защиты прав и интересов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 167–175. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/167–175

Recommended citation:

Tkacheva N. N. Formalism in the implementation of certain procedural rights of the parties in the claim proceedings in modern conditions is a real threat to judicial protection of rights and interests // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 167–175. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/167–175

Саратовская государственная академия права

Ткачева Н. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса

E-mail: nntkachewa@yandex.ru

Saratov State Academy of Law

Tkacheva N. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil Process Department

E-mail: nntkachewa@yandex.ru

УДК 347.91/.95
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/176–189

ЧЕЛОВЕКОЦЕНТРИЗМ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ: ВОЗВРАЩЕНИЕ К ИСТОКАМ В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ

Д. И. Крымский

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Поступила в редакцию17 августа 2022 г.

Аннотация: *в условиях современного технологического развития, охватившего все сферы общественной жизни, включая и сферу отправления правосудия, возрастает роль социального измерения этих преобразований. Поворот к фигуре «пользователя судебной системы» и выявлению его потребностей, интересов, а также восприятия им механизма судебной защиты непосредственно влияет на авторитет судебной власти, доверие населения к суду, эффективность правосудия и его роль в обществе. Современные исследования по всему миру отчетливо показывают возрастающий интерес именно к человекоцентризму в правосудии. Именно на основе социально-ориентированных данных можно выстроить наиболее адекватную систему, обеспечивающую защиту прав субъектов права, настроить ее под нужды меняющихся общественных отношений. Крайне важно осознавать, что именно человек находится в центре всех преобразований – именно человекоцентризм, позволяющий поставить человека, его благополучие и обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов, способен выступить ответом на вызовы обезличенного технократического общества.*

Ключевые слова: *гражданский процесс, человекоцентричный гражданский процесс, психология гражданского процесса, гражданско-процессуальная этика, ценности гражданского правосудия.*

Abstract: *in the conditions of modern technological development, which has covered all spheres of public life, including the sphere of administration of justice, the role of the social dimension of these transformations is increasing. Turning to the figure of the "user of the judicial system" and identifying his needs, interests, as well as his perception of the mechanism of judicial protection, directly affects the authority of the judiciary, the public's trust in the court, the effectiveness of justice and its role in society. Modern studies around the world clearly show the growing interest in human-centrism in justice. It is on the basis of socially oriented data that it is possible to build the most adequate system that ensures the protection of the rights of subjects of law, adjust it to the needs of changing social relations. It is extremely important to realize that it is a person who is at the center of all transformations - it is human-centrism, which allows to put a person, his well-being and ensuring the protection of rights, freedoms and legitimate interests, is able to respond to the challenges of an impersonal technocratic society.*

Key words: *civil procedure, human-centered civil procedure, psychology of civil procedure, ethics civil procedure, values of civil procedure.*

© Крымский Д. И., 2022

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). Процессуальное законодательство, отражая возложенные на правосудие задачи (ст. 2 ГПК РФ, ст. 2 АПК РФ), находится в постоянном поиске наиболее подходящих, отвечающих вызовам времени и состоянию общественных отношений форм отправления правосудия. Адресатом таких реформ и преобразований, конечно же, должен являться человек, обеспечение всеобъемлющей защиты его прав и законных интересов. Однако, как показывают исследования, реализация реформ на практике в силу ряда причин не всегда достигает этих целей[1].

Объективно происходящие в современном обществе процессы, характеризующиеся всё большим многообразием общественных отношений; существенным разрастанием массива законодательства и сложностью его языка, что непосредственно влияет на восприятие закона и его применение[2]; цифровизацией, также значительно усложняющей способы разрешения споров и их характер[3]; сохраняющимся всё еще недостаточно высоким уровнем доверия к судам и судебной системе в целом[4]; про-

[1] См., например: *Алексеевская Е. И.* Мониторинг верховенства права и доступа в суд : 25 лет судебной реформе. М., 2017.

[2] Так, проведенное группой ученых исследование синтаксической сложности законодательства продемонстрировало существенное усложнение текстов ключевых нормативных правовых актов, в том числе и процессуальных кодексов (ГПК РФ и еще в большей степени – АПК РФ) с момента их принятия, что, безусловно, влияет на их восприятие и уяснение смысла и в конечном счете на правильность его применения субъектами правоотношений (см.: Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А. В. Кнутов [и др.]. М., 2020. С. 264, 267).

[3] См.: *Русакова Е. П.* Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом : опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского союза, США, ЮАР и некоторых других стран : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 189, 305.

[4] См., например: ФОМ: россияне стали больше доверять судам и судьям // ПРАВО.RU, 15.03.2017. URL: https://pravo.ru/news/view/138916/ (дата обращения: 16.08.2022) ; Работу судов негативно оценивают более 40 % россиян // Независимая газета. 2020. 24 сент. URL: https://www.ng.ru/economics/2020-09-24/2_7973_court.html (дата обращения: 16.08.2022) ; Доверие общественным институтам. Пресс-выпуск, 06.10.2021 // АНО «Левада-Центр» (организация, выполняющая функции иностранного агента). URL: https://www.levada.ru/2021/10/06/doverie-obshhestvennym-institutam/ (дата обращения: 16.08.2022). Следует отметить, что это не только российская проблема. Опросы показывают, например, что немногим более половины европейцев склонны считать суды и судей в своих странах независимыми, а треть опрошенных оценивает ситуацию с независимостью судей как «плохую» (см.: Flash Eurobarometer 489. Perceived independence of the national justice systems in the EU among general public. Report, July 2021. URL: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2272 (дата обращения: 16.08.2022) ; Flash Eurobarometer 503. Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public. Report, May 2022. URL: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2752 (дата обращения: 16.08.2022)).

должающимися изменениями в сфере процессуального регулирования (по-прежнему остающимися дискуссионными и не всегда заслуживающими однозначно позитивной оценки), ведут в своей совокупности к необходимости более тщательного обращения собственно к адресату гражданского правосудия – улучшается ли его положение, насколько граждане чувствуют себя защищенными правом, способны ли они добиться защиты своих прав законными способами, воспринимают ли они государственные институты (и, прежде всего, суд) как место, где они могут добиться справедливости и защитить себя?

Нельзя не согласиться с тем, что законодательное закрепление целей и задач судопроизводства важно для понимания, что является приоритетной ценностью для государства при отправлении правосудия[5] на данном этапе развития общества и государства. С этой точки зрения можно говорить, что текущие преобразования (как уже введенные, так и обсуждаемые) отражают приоритетные на данном этапе исторического развития ценности гражданского судопроизводства, представления государства об идеальной модели осуществления правосудия по гражданским делам, значимые для человека и общества и обеспечивающие преемственность в гражданском процессуальном праве[6]. Известно также, что от формируемой государством модели гражданского судопроизводства зависят психологические аспекты поведения участников гражданского судопроизводства[7]. Речь идет о влиянии на различные поведенческие установки как позитивного, так и негативного свойства, включая склонность к злоупотреблениям правами, сутяжничеству, нарушению порядка в судебном заседании, неисполнению судебных актов, в принципе к уважению к суду, выбору (предпочтению) судебного разрешения спора, адекватному восприятию судебной системы в целом. В связи с этим возникает справедливый вопрос: достаточно ли у ученых-процессуалистов, законодателя и правоприменителя знаний об этом субъекте, о человеке в судебной системе? Или это пока всё еще набор многочисленных, но в то же время разрозненных данных, которые с использованием современных методов работы с big data не только уже можно, но и даже крайне необходимо использовать в прогностической деятельности (в том числе при выработке законодательных инициатив, правовом моделировании) и оценке рисков не только частным субъектам, но и государству[8]. Изучение этого масси-

[5] См.: *Печегина П. Д.* Задачи гражданского судопроизводства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 48–49.

[6] См.: *Мишутина Э. И.* Аксиологические аспекты в гражданском процессуальном праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 7, 11.

[7] См.: *Золотова О. И., Хащина Э. Э.* Психологические аспекты организации гражданского процесса // Психология и право. 2021. Т. 11, № 3 С. 199–204.

[8] См.: Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве : практика, аналитика, перспективы / М. В. Самсонова [и др.] ; отв. ред. Е. Г. Стрельцова. М., 2022. С. 44–62. В качестве примеров работы с данными можно привести исследования о моделировании судебной нагрузки (*Yang L., Yi J., Peng H.* Big-Data Measurement-Model Research about Judges' Actual Workload

ва данных открывает простор как для научных исследований, так и для улучшения законодательства, его подстройки под наиболее важные, чувствительные для общества и граждан проблемы в текущих общественных отношениях.

Вследствие этого возникает необходимость оценки эффективности норм[9] на основании надлежащего инструментария, дающего полную и объективную картину и требующего не только вовлечения собственно юридической методологии, но и привлечения методологии иных общественных и гуманитарных наук, позволяющих описать общественные процессы, мотивацию субъектов, их поведенческие стимулы, экономические основания для их действий и т. д. Возрастает потребность в психологических и социологических исследованиях на стыке меняющегося общества, измерение его настроений, выявление истинного состояния общественных отношений.

Например, как нами уже указывалось, такие исследования весьма востребованы при обосновании ценового порога и круга подлежащих рассмотрению требований в порядке упрощенного производства[10]. Так, реформированию упрощенных производств за рубежом предшествовали исследования, позволяющие понять состояние регулируемых общественных отношений (потребности рядовых граждан и бизнеса, уровень правовой культуры населения, доверия к судебной власти, «портрет» типичного дела, типичного участника процесса и т. д.)[11], сделать необходимые обобщения и на основании этого произвести более тонкую настройку процессуальной модели. В целом в современном зарубежном дискурсе

in China // Asian Journal of Law and Society, 7 (2020), p. 541–560), а также изучение демографического портрета участника судебных процессов и текстуального анализа для лучшей категоризации и рассмотрения судебных споров (см.: *Burstyner N., Sourdin T., Liyanage C., Ofoghi B., Zeleznikow J.* Using Technology to Discover More About the Justice System // Rutgers Computer & Technology Law Journal, Volume 44, Issue 1, 2018).

[9] См., например: *Курочкин С. А.* Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского ун-та. Серия гуманитарные науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 69–83 ; *Тихомиров Ю. А.* Поведенческий механизм действия права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 92–105.

[10] См.: *Крымский Д. И.* Упрощение цивилистического судопроизводства : вызовы и перспективы // Учение о гражданском процессе : настоящее и будущее : сб. докладов на I Междунар. науч. конф. памяти М. К. Треушникова (Москва, 9 февраля 2022 г.) / под ред. В. В. Молчанова. М., 2022. С. 166, 168–169.

[11] См., например, исследования: *Genn H.* Paths to Justice: What People Do and Think About Going To Law. Hart Publishing, 1999 ; *Genn H.* Judging Civil Justice, Cambridge University Press, 2010. Более прикладным примером может служить объемная аналитика, подготовленная на уровне ЕС при оценке путей развития европейского Регламента о рассмотрении дел с малой ценой иска (European Commission, Directorate-General for Justice, Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation: final report, Publications Office, 2014).

осознается потребность в определении социального портрета участников судебных процессов, пользователей судебной системы[12].

Изучение взаимодействия и взаимного влияния судопроизводства и экономики является весьма перспективным. Такая методология уже встречается как в зарубежных[13], так и российских[14] процессуальных исследованиях, рассматривающих эффективность правосудия в сочетании с экономическими процессами. Применительно к теме упрощенных производств[15] следует, например, иметь в виду, что более развитая экономика и современный динамичный хозяйственный оборот создают почву для более широкого применения упрощенных производств, поскольку всё большее количество споров требуют разрешения, при том что многие из них не являются сложными. Однако с точки зрения рядового гражданина такое стремительное и широкое внедрение упрощенных процедур может вызывать негативное восприятие: он может чувствовать свою уязвимость, если, например, с него в упрощенном порядке недобросовестно взыскиваются задолженности. В особенности это усиливается в ситуации, когда не полностью налажен механизм судебных извещений и информирования, существует поле для злоупотреблений со стороны недобросовестных кредиторов/взыскателей (например, банков, микрофинансовых организаций и т. д.). При таких условиях граждане менее охотно будут вступать в экономические отношения.

Важным представляется изучение не только поведенческих аспектов непосредственных участников судопроизводства, но и властного субъекта – судьи[16], что имеет прикладное значение и с политико-правовой точки зрения, поскольку в его деятельности отражаются ценностные установки

[12] Например: American Academy of Arts and Sciences, Measuring Civil Justice for All: What Do We Know? What Do We Need to Know? How Can We Know It? (Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 2021).

[13] European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. The Economic Impact of Civil Justice Reforms. Dimitri Lorenzani, Federico Lucidi. Economic Papers 530, September 2014.

[14] См.: *Курочкин С. А.* Эффективность гражданского судопроизводства. М., 2020.

[15] Здесь мы сознательно исходим из наиболее широкого понимания упрощенных производств (включая в них и собственно упрощенное производство и приказное производство, производство по делам с «малой ценой иска» и иные аналогичные институты, воспринятые российским и зарубежным гражданским процессуальным законодательством), не вдаваясь в терминологические и сущностные их характеристики.

[16] См., например: *Егоркин С. Н.* Феномен досудебного предубеждения в гражданском процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 1. С. 116–133 ; *Пучков С. А.* Проблема неосознаваемой мотивации в решениях судов // Налоговед. 2018. № 7. С. 74–81 ; *Фогельсон Ю. Б.* Правосознание российских судей и его отражение в судебной практике высших судов // Закон. 2018. № 1. С. 108–126. Сюда же следует отнести и упомянутое далее в настоящей статье исследование Т. В. Дубровской.

судопроизводства, проводником которых он является в глазах обычных «пользователей» судебной системы[17].

Нельзя сказать, что у современного общества нет «запроса» на интерес к суду и судебной деятельности, к использованию средств судебной защиты: статистические данные о росте количества дел, рассматриваемых судами, наглядно это показывают[18]. Немаловажным индикатором может служить и вовлеченность граждан, общественных и профессиональных объединений в текущую повестку рассматриваемых в судах вопросов, особенно, если речь идет о высших судебных инстанциях. Так, в зарубежной литературе отмечается многократный рост направленных в Верховный Суд США мнений друзей суда (amicus curia)[19], что свидетельствует о наличии запроса у общества и общественных организаций на участие в общественной жизни, выражение гражданской позиции по наиболее значимым, острым вопросам общественной жизни.

Вопросы взаимодействия судебной системы и общества, включая информационную, просветительскую составляющие, направленные на укрепление доверия суду как органу власти, находятся в поле зрения современных законодателей. Не случайно в докладах Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) стал регулярным раздел, посвященный именно положению «пользователей судебной системы» (court users), в котором отмечается уровень и имеющиеся способы взаимодействия и коммуникации между судом и судебной системой в целом и гражданами, обществом, в том числе при применении новых технологий[20].

В целом, можно сказать, что возрастает значение именно социальной повестки – обращения к человеку, для которого существует система отправления правосудия, направленная на обеспечение защиты его прав.

[17] Небезынтересны в связи с этим зарубежные исследования на стыке лингвистики, права, поведенческой социологии (например: *Tracy K., Caron M.* How the Language Style of Small-Claims Court Judges Does Ideological Work // Journal of Language and Social Psychology, June 2016, 1–22 ; *Philips S.* Ideology in the Language of Judges: How Judges Practice Law, Politics and Courtroom Control. New York, Oxford: Oxford University Press, 1998. 205 p.). Среди немногочисленных российских исследований подобного рода, в которых предпринимались бы попытки исследовать судебный язык (как собственно язык судебных документов, так и устной коммуникации в суде), с точки зрения его воздействия на поведение участников судопроизводства, следует назвать, в первую очередь, работу Т. В. Дубровской (см.: *Дубровская Т. В.* Судебный дискурс : речевое поведение судьи : дис. ... д-ра филол. наук. Саратов, 2010).

[18] См.: Раздел «Судебная статистика» на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=5 (дата обращения: 16.08.2022).

[19] См.: *Orr Larsen A.* Judicial Factfinding in an Age of Rapid Change: Creative Reforms From Abroad // Harvard Law Review Forum. 2017. Vol. 13. P. 317.

[20] См.: European judicial systems. Efficiency and quality of justice. An overview. CEPEJ STUDIES № 26, 2018 Edition (2016 data). P. 44–45 ; European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data). Part 1 Tables, graphs and analyses. P. 88–94.

При этом смена технологического уклада, соединенная с иными общественными и экономическими процессами, диктует поиск опоры, фундамента для направления развития процессуальной системы, рамки для выработки наиболее адекватного регулирования. Это «отдаление» права и экономики от человека было осознано и привело с новой силой к произрастанию концепций этического порядка как еще оставшегося фундамента в стремительно меняющемся цифровом мире. Так, возрастает роль принципа добросовестности, чему все больше уделяет внимание законодатель и правоприменитель[21]; учеными постулируются идеи «цифровой среды доверия»[22]; процессуальная деятельность рассматривается в категориях ценностно-ориентированного подхода[23]. При этом вопросы процессуальной добросовестности находятся в поле зрения не только национального законодателя, но и наднационального регулирования: в рамках европейского гражданского процесса также идет речь о процессуальных обязательствах сторон по добросовестному ведению процесса. Предполагается, что государства – члены ЕС должны обеспечить, чтобы стороны в деле и их представители вели себя добросовестно и уважительно в отношениях с судом и другими сторонами и не искажали дела или факты в судах[24].

В настоящее время всё большее развитие получают идеи человекоцентризма в гражданском судопроизводстве[25]. Один из известных идео-

[21] В качестве примера в этом контексте можно отметить п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 46 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в суде первой инстанции».

[22] См.: *Томак А. И.* Реализация принципа состязательности в гражданском процессе в условиях развития информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4, 10–11, 82, 85–86, 89–90, 176, 179.

[23] См.: *Мишутина Э. И.* Указ. соч.

[24] См.: *Uzelac A.* Towards European Rules of Civil Procedure: Rethinking Procedural Obligations // Hungarian Journal of Legal Studies. 2017. Vol. 58, № 1. P. 3–18 ; *Gascón Inchausti F.* The 2017 Directive Proposal on Common Minimum Standards of Civil Procedure in the European Union // The Future of the European Law of Civil Procedure. Coordination or Harmonisation? Ed. by Fernando Gascón Inchausti, Burkhard Hess. Intersentia, 2020. P. 257.

[25] См.: *Lupica L. R., Grant G.* Will Human-Centered Legal Design Improve Civil Justice Systems? An How Will We Ever Know? // Legal Design Perspectives: Theoretical and Practical Insights from the Field. Rossana Ducato and Alain Strowel (eds). Ledizioni, 2021. P. 117–138 ; *Toohey L., Moore M., Dart K., Toohey D.* Meeting the Access to Civil Justice Challenge: Digital Inclusion, Algorithmic Justice, and Human-Centered Design // Macquarie Law Journal. 2019. Vol. 19. P. 133–156 ; *Hagan Margaret D.* A Human-Centered Design Approach to Access to Justice: Generating New Prototypes and Hypotheses for Intervention to Make Courts User-Friendly // Indiana Journal of Law and Social Equality. 2018. Vol. 6, Iss. 2. P. 199–239 ; *Quintanilla V. D., Yontz M. A.* Human-Centered Civil Justice Design: Procedural Justice and Process Value Pluarlism // Tulsa Law Review. 2018. Vol. 54, Iss. 1. P. 113–138 ; *Quintanilla V. D.* Human-Centered Civil Justice Design // Penn State Law Review. 2017. Vol. 121, Iss. 3. P. 745–806 ; и др.

логов – профессор Университета Индианы (США) В. Д. Кинтанилья (V. D. Quintanilla) – в своих работах не перестает отмечать ценность и важность этого подхода, рассматривающего правосудие через призму социальной психологии и поведенческих наук. В целом этот междисциплинарный подход направлен на совершенствование и внедрение инноваций в отправление правосудия и основывается на эмпирических данных и этическом аспекте понимания нужд самих непосредственных участников судопроизводства, но и имеет в виду более общую задачу: чтобы правосудие «лучше служило потребностям общества». В его основе лежит схожая с распространенными ныне практиками юридического дизайна (legal design) концепция, однако в данном случае обращено внимание на «дизайн» самой процессуальной системы, судопроизводства как такового. Существует множество примеров продуктов и процессов, которые «выросли» из движения legal design, и сейчас эту методологию всё чаще используют для разработки продуктов и процессов, направленных на преодоление кризиса гражданского правосудия в ряде юрисдикций.

С этой целью проводятся исследования о восприятии участниками судебных процессов своего опыта, модельные (пилотные) процессы, образовательные и просветительские проекты, проводятся опросы как участников разбирательства – обычных граждан, так и представителей-юристов, осуществляется взаимодействие с местными сообществами жителей (коммьюнити) на определенной территории. В наиболее общем виде это подразумевает формирование благоприятной (с минимизацией травмирующего опыта, тревожности, стресса и т. п.) и понятной для пользователей среды и судебных процедур. То есть при данном комплексном подходе уделяется внимание не только «визуализации» и «интерфейсу», но и самим средствам, их понятности, простоте, ориентированности на пользователя в комплексном аспекте с учетом восприятия участниками переживаемого ими опыта и рефлексии о нем, доступности среды, удовлетворенности, «атмосферой» в самом широком смысле. В этом аспекте можно отметить и имеющийся научный дискурс, и соответствующие исследования о судебной архитектуре, ее влиянии на человека, чему уделяется внимание в зарубежной литературе несколько последних десятилетий[26].

Отмечается, что применение принципов человекоцентричного дизайна на протяжении уже нескольких лет реализуется в деятельности Гражданского трибунала Британской Колумбии в Канаде (British Columbia Civil Resolution Tribunal)[27], а также используется в австралийском штате Виктория, в котором в 2019 г. на основе этих принципов были разработаны заполняемые участниками судопроизводства онлайн-формы заявле-

[26] Подробнее см.: *Аргунов А. В.* Пространство правосудия. М., 2021. (В частности, о современных тенденциях в этой сфере и зарубежном опыте см. с. 213–253 указанной монографии.)

[27] См.: *Salter S., Thompson D.* Public-Centred Civil Justice Redesign: A Case Study of the British Columbia Civil Resolution Tribunal // McGill Journal of Dispute Resolution. 2016–2017. Vol. 3, № 44. P. 113–136.

ний и исков, чтобы «улучшить опыт пользователей судов и эффективность работы судов», что было заявлено в качестве стратегического приоритета.

Несмотря на кажущуюся декларативность и, возможно, даже некоторую наивность этих концепций и применяемой социальной методологии в целом, а также отсутствие достаточно накопленного массива данных, чтобы судить об эффективности и значимости последствий таких изменений, само обращение к человеку в судебной системе кажется вполне оправданным и назревшим.

Нам видится несколько причин активизации подобных ориентированных на человека концепций и идей.

Во-первых, одним из проявлений известного кризиса правосудия, о котором достаточно давно ведется речь в процессуальной литературе (особенно зарубежной), является то, что сложность процессуальных механизмов, правил и процедур достигла такого уровня, что требуется их упрощение для восприятия тех, кто ими пользуется, т. е., прежде всего, обычных граждан, если мы говорим о гражданском судопроизводстве. По сути, это одна из стратегических целей, которую преследуют законодатели по всему миру. В противном случае не только снижается авторитет судебной власти как государственного института, но и возникает социальная напряженность, непонимание со стороны населения методов функционирования судов и т. д.

Во-вторых, нельзя исключать, что наблюдаемый поворот, или даже точнее «возврат», к человекоцентризму в процессуальном праве является следствием ответной реакции на отдаление идей правосудия от «идеального» и всё большего его тяготения к бизнес-процессам, «услуговости». Можно сказать, что произошел разрыв связи: властные структуры и общество разделены, состоялся отход от реальных потребностей общества. В свою очередь, осознание последствий этого разрыва вызвал необходимость с новой силой взяться за изучение того, чем живет общество, каковы его нужды и интересы. Как небезосновательно замечала Е. П. Ермакова, характеризуя реформы процессуального регулирования в зарубежных странах, что проходят под знаками «забвения демократических ценностей», превращения правосудия в «бизнес-проект», «постоянного изменения законодательства, которое ведет к нарушению правовых традиций, устойчивости, незыблемости государственного судопроизводства», подмены основной цели правосудия (достижения справедливости) сиюминутными целями (быстроты, дешевизны, простоты)»[28].

Возможно, именно сейчас требуется вернуть ценность человека как ядра этой системы без того утилитаристского подхода, который в значительной степени превалировал ранее и с последствиями которого мы столкнулись на современном этапе. Возвращение к истокам – человеку, его положению в суде, его восприятию правосудия – представляется зна-

[28] *Ермакова Е. П.* Реформы гражданского судопроизводства, арбитража и медиации в зарубежных странах 2014–2018 гг. (Австралия, Англия, Германия, Канада, США, Франция). М., 2018. С. 509.

чимым этапом развития современной процессуальной науки, ее задачей и важным аспектом для измерения дальнейших законодательных преобразований изменений и реформ.

Библиографический список

Алексеевская Е. И. Мониторинг верховенства права и доступа в суд : 25 лет судебной реформе. М. : Инфотропик Медиа, 2017. 176 с.

Аргунов А. В. Пространство правосудия. М. : Городец, 2021. 352 с.

Дубровская Т. В. Судебный дискурс : речевое поведение судьи : дис. ... д-ра филол. наук. Саратов, 2010. 509 с.

Егоркин С. Н. Феномен досудебного предубеждения в гражданском процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 1. С. 116–133

Ермакова Е. П. Реформы гражданского судопроизводства, арбитража и медиации в зарубежных странах 2014–2018 гг. (Австралия, Англия, Германия, Канада, США, Франция). М. : Инфотропик Медиа, 2018.

Золотова О. И., Хащина Э. Э. Психологические аспекты организации гражданского процесса // Психология и право. 2021. Т. 11, № 3. С. 199–204.

Курочкин С. А. Эффективность гражданского судопроизводства. М., 2020.

Курочкин С. А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского ун-та. Серия гуманитарные науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 69–83.

Мишутина Э. И. Аксиологические аспекты в гражданском процессуальном праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 22 с.

Печегина П. Д. Задачи гражданского судопроизводства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 201 с.

Пучков С. А. Проблема неосознаваемой мотивации в решениях судов // Налоговед. 2018. № 7. С. 74–81.

Русакова Е. П. Воздействие цифровизации на гражданское судопроизводство в России и за рубежом : опыт Китая, Индии, Сингапура, Европейского союза, США, ЮАР и некоторых других стран : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021.

Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А. В. Кнутов [и др.]. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 311 с.

Тихомиров Ю. А. Поведенческий механизм действия права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 92–105.

Томак А. И. Реализация принципа состязательности в гражданском процессе в условиях развития информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 214 с.

Фогельсон Ю. Б. Правосознание российских судей и его отражение в судебной практике высших судов // Закон. 2018. № 1. С. 108–126.

Цифровые технологии в гражданском и административном судопроизводстве : практика, аналитика, перспективы / М. В. Самсонова [и др.] ; отв. ред. Е. Г. Стрельцова. М. : Инфотропик Медиа, 2022. 336 с.

American Academy of Arts and Sciences, Measuring Civil Justice for All: What Do We Know? What Do We Need to Know? How Can We Know It? (Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 2021).

Burstyner N., Sourdin T., Liyanage C., Ofoghi B., Zeleznikow J. Using Technology to Discover More About the Justice System // Rutgers Computer & Technology Law Journal. 2018. Vol. 44, Issue 1.

European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. The Economic Impact of Civil Justice Reforms. Dimitri Lorenzani, Federico Lucidi. Economic Papers 530, September 2014.

European Commission, Directorate-General for Justice, Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation: final report, Publications Office, 2014).

European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data). Part 1 Tables, graphs and analyses.

European judicial systems. Efficiency and quality of justice. An overview. CEPEJ STUDIES № 26, 2018 Edition (2016 data).

Inchausti G. F. The 2017 Directive Proposal on Common Minimum Standards of Civil Procedure in the European Union // The Future of the European Law of Civil Procedure. Coordination or Harmonisation? Ed. by Fernando Gascón Inchausti, Burkhard Hess. Intersentia, 2020.

Genn H. Paths to Justice: What People Do and Think About Going To Law. Hart Publishing, 1999.

Genn H. Judging Civil Justice, Cambridge University Press, 2010.

Hagan M. D. A Human-Centered Design Approach to Access to Justice: Generating New Prototypes and Hypotheses for Intervention to Make Courts User-Friendly // Indiana Journal of Law and Social Equality. 2018. Vol. 6, Iss. 2. P. 199–239.

Lupica L. R., Grant G. Will Human-Centered Legal Design Improve Civil Justice Systems? An How Will We Ever Know? // Legal Design Perspectives: Theoretical and Practical Insights from the Field. Rossana Ducato and Alain Strowel (eds). Ledizioni, 2021. P. 117–138.

Orr Larsen A. Judicial Factfinding in an Age of Rapid Change: Creative Reforms From Abroad // Harvard Law Review Forum. 2017. Vol. 130.

Philips S. Ideology in the Language of Judges: How Judges Practice Law, Politics and Courtroom Control. New York ; Oxford : Oxford University Press, 1998. 205 p.

Salter S., Thompson D. Public-Centred Civil Justice Redesign: A Case Study of the British Columbia Civil Resolution Tribunal // McGill Journal of Dispute Resolution. 2016–2017. Vol. 3, № 44. P. 113–136.

Toohey L., Moore M., Dart K., Toohey D. Meeting the Access to Civil Justice Challenge: Digital Inclusion, Algorithmic Justice and Human-Centered Design // Macquarie Law Journal. 2019. Vol. 19. P. 133–156.

Tracy K., Caron M. How the Language Style of Small-Claims Court Judges Does Ideological Work // Journal of Language and Social Psychology. 2016. June 1–22.

Uzelac A. Towards European Rules of Civil Procedure: Rethinking Procedural Obligations // Hungarian Journal of Legal Studies 58. 2017. № 1. P. 3–18.

Quintanilla V. D., Yontz M. A. Human-Centered Civil Justice Design: Procedural Justice and Process Value Pluarlism // Tulsa Law Review. 2018. Vol. 54, Iss. 1. P. 113–138.

Quintanilla V. D. Human-Centered Civil Justice Design // Penn State Law Review. 2017. Vol. 121, Iss. 3. P. 745–806.

Yang L., Yi J., Peng H. Big-Data Measurement-Model Research about Judges' Actual Workload in China // Asian Journal of Law and Society. 2020. Vol. 7. P. 541–560.

References

Alekseevskaya E. I. Monitoring the rule of law and access to court: 25 years of judicial reform. M. : Infotropic Media, 2017. 176 p.

Argunov A. V. The space of justice. M. : Publishing House "Gorodets", 2021. 352 p.

Dubrovskaya T. V. Judicial discourse: speech behavior of a judge: dis. ... doc. philologist. Sciences. Saratov, 2010. 509 p.

Egorkin S. N. The phenomenon of prejudicial prejudice in civil proceedings // Bulletin of economic justice of the Russian Federation. 2017. № 1. P. 116–133.

Ermakova E. P. Reforms of civil litigation, arbitration and mediation in foreign countries 2014–2018 (Australia, England, Germany, Canada, USA, France). M. : Infotropic Media, 2018.

Zolotova O. I., Khashchina E. E. Psychological aspects of the organization of the civil process // Psychology and Law. 2021. Vol. 11, № 3. P. 199–204.

Kurochkin S. A. Efficiency of civil proceedings. M., 2020.

Kurochkin S. A. The effectiveness of legal norms as a condition for the effectiveness of legal influence (on the example of procedural law) // Uchenye zapiski Kazanskogo Universiteta. Humanities series. 2020. Vol. 162, book. 2. P. 69–83.

Mishutina E. I. Axiological aspects in civil procedural law: author. dis. … cand. legal Sciences. Saratov, 2012. 22 p.

Pechegina P. D. Tasks of civil legal proceedings: dis. ... cand. legal Sciences. M., 2022. 201 p.

Puchkov S. A. The problem of unconscious motivation in court decisions // Nalogoved. 2018. № 7. P. 74–81.

Rusakova E. P. The impact of digitalization on civil litigation in Russia and abroad: the experience of China, India, Singapore, the European Union, the USA, South Africa and some other countries: dis. ... doc. legal Sciences. M., 2021.

The complexity of Russian laws. Experience of parsing [Text] / A. V. Knutov [et al.]; National research University "Higher School of Economics". M. : Ed. house of the Higher School of Economics, 2020. 311 p.

Tikhomirov Yu. A. Behavioral mechanism of action of law // Issues of state and municipal management. 2011. № 4. P. 92–105.

Tomac A. I. Implementation of the principle of competitiveness in civil proceedings in the context of the development of information technologies: dis. ... cand. legal Sciences. M., 2021. 214 p.

Fogelson Yu. B. Legal consciousness of Russian judges and its reflection in the judicial practice of higher courts // Law. 2018. № 1. P. 108–126.

Digital technologies in civil and administrative proceedings: practice, analytics, prospects / M. V. Samsonova [et al.] ; ed. E. G. Streltsova. M. : Infotropic Media, 2022. 336 p.

American Academy of Arts and Sciences, Measuring Civil Justice for All: What Do We Know? What Do We Need to Know? How Can We Know It? (Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 2021).

Burstyner N., Sourdin T., Liyanage C., Ofoghi B., Zeleznikow J. Using Technology to Discover More About the Justice System // Rutgers Computer & Technology Law Journal. 2018. Vol. 44, Issue 1.

European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. The Economic Impact of Civil Justice Reforms. Dimitri Lorenzani, Federico Lucidi. Economic Papers 530, September 2014.

European Commission, Directorate-General for Justice, Assessment of the socio-economic impacts of the policy options for the future of the European Small Claims Regulation: final report, Publications Office, 2014).

European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data). Part 1 Tables, graphs and analyses.

European judicial systems. Efficiency and quality of justice. An overview. CEPEJ STUDIES № 26, 2018 Edition (2016 data).

Inchausti G. F. The 2017 Directive Proposal on Common Minimum Standards of Civil Procedure in the European Union // The Future of the European Law of Civil Procedure. Coordination or Harmonisation? Ed. by Fernando Gascón Inchausti, Burkhard Hess. Intersentia, 2020.

Genn H. Paths to Justice: What People Do and Think About Going To Law. Hart Publishing, 1999.

Genn H. Judging Civil Justice, Cambridge University Press, 2010.

Hagan M. D. A Human-Centered Design Approach to Access to Justice: Generating New Prototypes and Hypotheses for Intervention to Make Courts User-Friendly // Indiana Journal of Law and Social Equality. 2018. Vol. 6, Iss. 2. P. 199–239.

Lupica L. R., Grant G. Will Human-Centered Legal Design Improve Civil Justice Systems? An How Will We Ever Know? // Legal Design Perspectives: Theoretical and Practical Insights from the Field. Rossana Ducato and Alain Strowel (eds). Ledizioni, 2021. P. 117–138.

Orr L. A. Judicial Factfinding in an Age of Rapid Change: Creative Reforms From Abroad // Harvard Law Review Forum. 2017. Vol. 130.

Philips S. Ideology in the Language of Judges: How Judges Practice Law, Politics and Courtroom Control. New York ; Oxford : Oxford University Press, 1998. 205 p.

Salter S., Thompson D. Public-Centred Civil Justice Redesign: A Case Study of the British Columbia Civil Resolution Tribunal // McGill Journal of Dispute Resolution. 2016–2017. Vol. 3, № 44. P. 113–136.

Toohey L., Moore M., Dart K., Toohey D. Meeting the Access to Civil Justice Challenge: Digital Inclusion, Algorithmic Justice, and Human-Centered Design // Macquarie Law Journal. 2019. Vol. 19. P. 133–156.

Tracy K., Caron M. How the Language Style of Small-Claims Court Judges Does Ideological Work // Journal of Language and Social Psychology. 2016. June 1–22

Uzelac A. Towards European Rules of Civil Procedure: Rethinking Procedural Obligations // Hungarian Journal of Legal Studies 58. 2017. № 1. P. 3–18.

Quintanilla V. D., Yontz M. A. Human-Centered Civil Justice Design: Procedural Justice and Process Value Pluarlism // Tulsa Law Review. 2018. Vol. 54, Iss. 1. P. 113–138.

Quintanilla V. D. Human-Centered Civil Justice Design // Penn State Law Review. 2017. Vol. 121, Iss. 3. P. 745–806.

Yang L., Yi J., Peng H. Big-Data Measurement-Model Research about Judges' Actual Workload in China // Asian Journal of Law and Society. 2020. Vol. 7. P. 541–560.

Для цитирования:

Крымский Д. И. Человекоцентризм в гражданском процессуальном праве: возвращение к истокам в условиях вызовов современности // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 176–189. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/176–189

Recommended citation:

Krymskiy D. I. Human-centrism in civil procedural law: a return to foundations in the face of modern challenges // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 176–189. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/176–189

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Крымский Д. И., кандидат юридических наук, доцент Департамента систем судопроизводства и уголовного права факультета права

E-mail: dkrymskiy@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Krymskiy D. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor School of Court Proceedings and Criminal Law, Faculty of Law

E-mail: dkrymskiy@hse.ru

УДК 347.954
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/190–198

СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПОВ РАВЕНСТВА И РАВНОПРАВИЯ ПРИ ПРИОСТАНОВЛЕНИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СВЯЗИ С МОРАТОРИЕМ НА БАНКРОТСТВО

К. А. Галузина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 августа 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются меры по поддержанию экономической стабильности в форме введения моратория на банкротство должника. Автор приходит к выводу о нарушении принципов равенства всех перед законом и принципа равноправия сторон в процессе «тотального» приостановления исполнительных производств в отношении должников, на которых распространяется действие моратория.*
Ключевые слова: *мораторий на банкротство, приостановление исполнительного производства, равноправие сторон исполнительного производства, принцип равенства.*

Abstract: *in the publication, the author examines measures of maintaining economic stability in the form of introduction of moratorium on bankruptcy and finds a violation of principles of equality before the law and of the parties in the process of "total" suspension of enforcement proceedings against the debtors to whom the moratorium will apply.*
Key words: *moratorium on bankruptcy, suspension of enforcement proceedings, equality of the parties of enforcement proceedings, principle of equality.*

Сложные социальные ситуации последних лет (от экономических до политических) выявили необходимость осмысления важных принципов исполнительного производства – равенства всех перед законом и равноправия сторон, которые в большинстве современных источников рассматриваются в качестве основополагающих принципов данного правоприменительного этапа[1].

В период распространения коронавирусной инфекции для обеспечения стабильности экономики Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ[2] в Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О не-

[1] См., например: Исполнительное производство : учебник / К. Л. Брановицкий [и др.] ; под общ. ред. В. В. Яркова. М., 2020 ; *Гуреев В. А., Гущин В. В.* Исполнительное производство : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2014 ; *Исаенкова О. В., Балашов А. Н., Балашова И. Н.* Исполнительное производство в Российской Федерации. Курс лекций : учеб. пособие. М., 2008 ; *Валеев Д. Х.* Система принципов в исполнительном производстве // Исполнительное право. 2006. № 1. С. 12.

[2] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2028.

© Галузина К. А., 2022

состоятельности (банкротстве)»[3] была введена ст. 9.1 о моратории на возбуждение дел о банкротстве в исключительных случаях (при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, существенном изменении курса рубля и подобных обстоятельствах).

Указанная статья предусматривает, что мораторий распространяется на лиц, пострадавших в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория. В акте о введении моратория могут быть указаны отдельные виды экономической деятельности, а также отдельные категории лиц.

Заявления кредиторов о признании должника банкротом в отношении таких лиц, поданные в арбитражный суд в период действия моратория, а также поданные до даты введения моратория, вопрос о принятии которых не был решен арбитражным судом к дате введения моратория, подлежат возвращению арбитражным судом.

В статье также указывается, что на срок действия моратория в отношении должников, на которых он распространяется, приостанавливается исполнительное производство по имущественным взысканиям по требованиям, возникшим до введения моратория (при этом не снимаются аресты на имущество должника и иные ограничения в части распоряжения имуществом должника, наложенные в ходе исполнительного производства).

Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 428 (в ред. от 22.05.2020) «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников»[4] был введен мораторий на возбуждение дел о банкротстве сроком на 6 месяцев в отношении определенного круга должников: организаций и индивидуальных предпринимателей, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, перечень которых устанавливался постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434[5], а также системообразующих организаций российской экономики, стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

[4] О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 428 (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2282.

[5] Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2288.

Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ[6] соответствующие дополнения внесены в ст. 40 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»[7], согласно которой, в случае распространения на должника моратория на банкротство, предусмотренного ст. 9.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», исполнительное производство подлежит приостановлению судебным приставом-исполнителем.

Учитывая формулировку указанной статьи, представляются логичными разъяснения, содержащиеся в письме ФССП России от 17 июля 2020 г. № 00072/20/132118 «Об исполнении поступающих от судебных приставов-исполнителей постановлений, содержащих требования о взыскании денежных средств со счетов должников, на которых распространяется мораторий на возбуждение дел о банкротстве»[8], где указывается, что судебный пристав-исполнитель рассматривает вопрос о приостановлении исполнительного производства при поступлении заявления от сторон исполнительного производства.

Однако такой порядок противоречит буквальному толкованию ст. 9.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», где сказано, что исполнительное производство приостанавливается на срок действия моратория, а если вопрос о приостановлении будет разрешаться приставом только в случае поступления заявления и после его рассмотрения, срок приостановления будет иной.

Порядок и условия приостановления исполнительного производства в случае введения моратория были разъяснены в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[9]: исполнительное производство приостанавливается со дня введения в действие моратория и считается приостановленным на основании акта о введении в действие моратория до его возобновления.

Интересно, что момент возобновления исполнительного производства автоматически не привязан к истечению срока действия моратория, хотя, вероятно, подразумевается.

Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44 отмечается, что правила о моратории распространяются на лиц, отвечающих требованиям, установленным актом Правительства РФ о введении в действие моратория, независимо от того, обладают они

[6] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции : федер. закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 24. Ст. 3740.

[7] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

[8] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] Рос. газета. 2021. 12 янв.

признаками неплатежеспособности и (или) недостаточности имущества либо нет.

Таким образом, судебный пристав-исполнитель освобождается от обязанности рассматривать вопрос о приостановлении исполнительного производства, оценивать платежеспособность должника и меру, в которой он пострадал от обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория. Исходя из формулировок, содержащихся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2020 г. № 44, приостановление исполнительного производство происходит «автоматически» в отношении отдельных хозяйствующих субъектов, отвечающих требованиям, установленным актом Правительства РФ о введении в действие моратория.

Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2022 г. № 497 (в ред. от 13.07.2022)[10] введен новый мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами, для поддержания стабильности экономики в условиях санкционных ограничений сроком на шесть месяцев.

В отличие от предыдущего моратория перечень лиц, на которые распространяется действие моратория 2022 г., сформулирован без указания конкретных, наиболее пострадавших категорий должников: «Ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами, в отношении юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей». То есть мораторий распространяется на всех должников, постановлением Правительства РФ сделано исключение только в отношении застройщиков многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, включенных в единый реестр проблемных объектов.

Исходя из формулировок ст. 9.1. Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 40 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и последующих разъяснений Пленума Верховного Суда мораторий на банкротство в отношении всех юридических лиц, граждан и индивидуальных предпринимателей влечет соответствующее приостановление всех исполнительных производств по имущественным взысканиям с любых должников с момента введения моратория, на весь его срок, на основании акта о введении моратория.

Ввиду реактивности таких мер и отсутствия правоприменительной практики судебным приставам-исполнителям снова было рекомендовано (например, письмо УФССП России по Воронежской области от 12 апреля 2022 г. № 36901/22/139558) приостанавливать исполнительное производство только после поступления от должника информации о необходимости такого приостановления по причине отсутствия возможности исполнения требования в связи с отсутствием имущества, что несколько расходится с разъяснениями Верховного Суда РФ.

[10] О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами : постановление Правительства РФ от 28 марта 2022 г. № 497 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 14. Ст. 2278.

В письме Министерства юстиции РФ от 7 мая 2022 г. № 04-52513/22[11] предпринята другая попытка ограничения круга должников, исполнительное производство в отношении которых приостанавливается. Министерство юстиции РФ обращает внимание, что высказанная позиция не может рассматриваться в качестве официального разъяснения законодательства, тем не менее считает, что приостановление исполнительных производств возможно исключительно в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, которыми или в отношении которых были поданы заявления о банкротстве.

И этот вариант порождает ряд вопросов. Предполагается, что исполнительное производство приостанавливается в том случае, если кредитор в период действия моратория на банкротство, в соответствии с которым его заявление о банкротстве должника должно быть возвращено арбитражным судом, всё же подает такое заявление, чем «включает» нормы о приостановлении исполнения должником имущественных требований. Либо же сам должник, зная, что и его заявление о банкротстве будет возвращено, подает его в арбитражный суд и получает «отсрочку» в исполнении обязательств до конца срока действия моратория. Выясняет ли суд или впоследствии судебный пристав-исполнитель наличие достаточных оснований для возбуждения дела о признании должника банкротом (размер требований кредиторов) и подачи соответствующего заявления – не понятно.

Вероятно, более логичная форма последствий введения моратория на банкротство – приостановление исполнительных производств в отношении тех должников, которые по формальным критериям находятся в положении, грозящем банкротством, а именно: сумма имущественных требований к которым позволяет подать заявление о банкротстве в суд (500 тыс. руб. для физических лиц и 300 тыс. руб. для юридических лиц). Собственно, подача заявления в суд в таком случае не имеет смысла. Должнику также нет необходимости подавать приставу заявление о приостановлении производства, а приставу уточнять информацию о платежеспособности должника. Однако в таком случае взыскатели, чье требование меньше указанной суммы, необоснованно оказываются в наиболее выгодном положении, что нарушает принцип равенства всех перед законом.

Заслуживает внимания следующая мысль, отмечаемая в письме Министерства юстиции РФ от 7 мая 2022 г.: при ином толковании не будет обеспечено достижение целей реализации постановления Правительства РФ от 28 марта 2022 г. № 497, направленного на защиту пострадавших субъектов предпринимательской деятельности.

В чем же основная проблема прямого и обширного применения норм о приостановлении исполнительных производств в отношении всех должников, помимо неясности процедуры и порядка действий судебных приставов-исполнителей? В чем усматривается основное противоречие целям введения моратория?

[11] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В Государственную Думу РФ внесен законопроект об уточнении последствий введения моратория на возбуждение дел о банкротстве (внесен в Госдуму 13 мая 2022 г.)[12]. В пояснительной записке к проекту справедливо отмечается, что введение «тотального» моратория на возбуждение дел о банкротстве в отношении практически всех должников вне зависимости от наличия или отсутствия у них возможности исполнять свои обязательства создает неравные условия для субъектов экономической деятельности и может привести к снижению финансовой устойчивости кредиторов-взыскателей или даже к их банкротству, к ухудшению финансовой дисциплины должников, так как исполнять обязательства перестанут и те, кто объективно имеет возможность это делать, в связи с отсутствием какой-либо ответственности за неисполнение.

На наш взгляд, особенно остро эти вопросы звучат именно в условиях второго моратория. Мораторий на банкротство как инструмент обеспечения стабильности экономики призван поддержать отдельные, наиболее пострадавшие хозяйствующие субъекты. Определяя круг лиц, на которых распространяется действие моратория, указываются все юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, что означает, что в сложившейся чрезвычайной ситуации всем необходимы меры государственной поддержки. Действительно, введение моратория на банкротство на шесть месяцев может являться временным инструментом экономической поддержки, но будет ли достигаться тот же эффект, посредством приостановления исполнительных производств?

Принципиально важным моментом в сложившихся обстоятельствах является тот факт, что должник не относится к специально выделенной категории лиц, требующей дополнительной поддержки, к которой, в свою очередь, не относился бы взыскатель. Взыскатели: юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели, помимо подтвержденного исполнительным документом нарушенного права, требующего восстановления, также являются пострадавшими лицами в условиях чрезвычайной ситуации, послужившей основанием для введения моратория. В подобном случае поддержка одних пострадавших лиц «за счет» других пострадавших, на наш взгляд, не оправдана и не может поспособствовать стабильности экономики. Гарантированное Конституцией РФ равенство всех перед законом предполагает равную защиту одинаково пострадавших лиц и в исполнительном производстве.

Принцип равноправия сторон исполнительного производства, хотя и не является прямым проявлением принципа равенства всех перед законом, но служит его логическим продолжением, гарантирующим справедливую защиту на стадии исполнения.

В соответствии с принципом равноправия сторон исполнительного производства, должник не должен оказываться в преимущественном

[12] О внесении изменений в отдельные положения законодательных актов Российской Федерации (в части уточнения последствий введения моратория на возбуждение дел о банкротстве) : законопроект № 123230-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/123230-8

положении по сравнению с взыскателем, тем более в условиях, когда и должник, и взыскатель относятся к одной, требующей поддержки, категории лиц, на которую распространяется действие моратория.

Если рассматривать приостановление исполнительного производства на срок действия моратория на банкротство любых юридических и физических лиц, как исключительную временную меру, в целях поддержания стабильности экономики, то принципы равенства всех перед законом и равноправия сторон в исполнительном производстве должны послужить некими сдерживающими рамками для применения этого инструмента.

Так, приостановление всех исполнительных производств по имущественным требованиям, очевидно, нарушает равенство всех перед законом и равноправие сторон исполнительного производства. В то же время если в каждом конкретном случае приостановление исполнительного производства будет осуществляться судебным приставом-исполнителем по заявлению должника, после рассмотрения информации о его имущественном положении и платежеспособности, то в соответствии с идеями равенства и равноправия необходимо предоставить и взыскателю возможность возражать против такого приостановления. Возникает вопрос, должен ли судебный пристав-исполнитель оценивать меру, в которой именно санкционное давление повлияло на невозможность исполнения обязательств конкретным должником, насколько пострадал сектор экономики, в котором функционирует должник? Несложно смоделировать ситуацию, в которой санкционные ограничения, напротив, поспособствовали финансовой стабилизации должника (ушли иностранные конкуренты-производители), а взыскатель, напротив, осуществляет деятельность в наиболее пострадавшем хозяйственном секторе. Возможно и злоупотребление должников предоставленным им правом[13]. Имеет ли право пристав-исполнитель в данном случае отказать в приостановлении исполнительного производства?

Представляется, что при таком количестве оценочных суждений у судебного пристава нет достаточного инструментария для принятия справедливого решения.

В свете этих рассуждений кажется логичным, что в письме Федеральной налоговой службы от 15 июля 2022 г. № КВ-3-18/7483[14], разъясняющем мораторий на банкротство и его последствия, напоминается, что в случае возникновения у должников объективных обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, они в соответствии с действующей ст. 324 Арбитражного процессуального кодекса РФ[15] имеют право обратиться в арбитражный суд, выдавший исполнительный лист, с заявлени-

[13] См., например: *Герголенко М. А.* Злоупотребление мораторием на банкротство со стороны контролирующих должника лиц // Право и бизнес. 2021. № 2. С. 20–26.

[14] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

ем об отсрочке или рассрочке исполнения судебного акта, изменении способа и порядка его исполнения. Действительно, нормы процессуального кодекса содержат достаточно инструментов для учета индивидуальных обстоятельств должника.

Более того, предлагается адаптировать знакомую процедуру под сегодняшние реалии и предоставить возможность оценки положения должника именно суду, а не приставу-исполнителю: «В период приостановки исполнительного производства должник также не лишен права обратиться в ФССП России и (или) суд с заявлением о снятии арестов с банковских счетов, если докажет, что финансовые трудности возникли в связи с санкционной политикой недружественных государств и что такие аресты препятствуют его реабилитации в период моратория»[16].

Предполагается, что мораторий на банкротство – достаточная мера в сложившейся экономической обстановке. Сложные обстоятельства, возникшие в результате санкционных ограничений, послужившие причиной невозможности исполнения обязательств, могут учитываться судом на стадии рассмотрения дела или на стадии исполнительного производства при разрешении вопросов об отсрочке или рассрочке исполнения. Возможно, вопрос о приостановлении исполнительного производства в период моратория может разрешаться судом в том же порядке. «Тотальное» приостановление исполнительного производства на срок введения моратория в отношении всех должников не отвечает критериям целесообразности и справедливости. Напротив, правильное и своевременное исполнение судебных актов, основанное на равенстве всех перед законом и равноправии сторон исполнительного производства, должно послужить основой восстановления экономической стабильности, укрепления правопорядка и поддержания морального спокойствия граждан в условиях стабильного функционирования государственной системы восстановления нарушенных прав.

Библиографический список

Валеев Д. Х. Система принципов в исполнительном производстве // Исполнительное право. 2006. № 1. С. 6–13.

Герголенко М. А. Злоупотребление мораторием на банкротство со стороны контролирующих должника лиц // Право и бизнес. 2021. № 2. С. 20–26.

Гуреев В. А., Гущин В. В. Исполнительное производство : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. : Статут, 2014. 455 с.

Исаенкова О. В., Балашов А. Н., Балашова И. Н. Исполнительное производство в Российской Федерации Курс лекций : учеб. пособие. М. : ГроссМедиа : РОСБУХ, 2008. 78 с.

Исполнительное производство : учебник / К. Л. Брановицкий [и др.] ; под общ. ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2020. 576 с.

[16] Письмо Федеральной налоговой службы от 15 июля 2022 г. № КВ-3-18/7483@ «В отношении обращения ООО». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

Valeev D. Kh. System of principles in enforcement proceedings // Executive law. 2006. № 1. P. 6–13.

Gergolenko M. A. Abuse of the moratorium on bankruptcy by the persons controlling the debtor // Law and business. 2021. № 2. P. 20–26.

Gureev V. A., Gushchin V. V. Executive proceedings: textbook (4th ed., Corrected and supplemented). M. : Statute, 2014. 455 p.

Isaenkova O. V., Balashov A. N., Balashova I. N. Executive proceedings in the Russian Federation Lecture course: Textbook. M. : GrossMedia : ROSBUKH, 2008. 78 p.

Executive proceedings: Textbook / K. L. Branovitsky [et al.] ; under the general. ed. V. V. Yarkova. M. : Statute, 2020. 576 p.

Для цитирования:

Галузина К. А. Соблюдение принципов равенства и равноправия при приостановлении исполнительного производства в связи с мораторием на банкротство // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 190–198. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/190–198

Recommended citation:

Galuzina K. A. Compliance with principles of equality and equal rightswhile suspension of enforcement proceedings in the case of moratorium on bankruptcy // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 190–198. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/190–198

Воронежский государственный университет

Галузина К. А., преподаватель кафедры гражданского права и процесса

E-mail: prodobro@ro.ru

Voronezh State University

Galuzina K. A., Lecturer of the Civil Law and Process Department

E-mail: prodobro@ro.ru

УДК 349.227
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/199–206

УВОЛЬНЕНИЕ РАБОТНИКОВ ИЗ ЧИСЛА ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА И НАУЧНЫХ РАБОТНИКОВ В СВЯЗИ С СОКРАЩЕНИЕМ ЧИСЛЕННОСТИ ИЛИ ШТАТА ОРГАНИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Д. Е. Зайков

Юридический институт Российского университета транспорта

Поступила в редакцию 5 сентября 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются особенности правового регулирования и проблемы судебной практики по вопросам реализации работодателем обязанности предлагать работникам, подлежащим увольнению в связи с сокращением численности или штата организации, замещаемые по конкурсу вакантные должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, а также должности научных сотрудников.*
Ключевые слова: *сокращение штата, увольнение, профессорско-преподавательский состав, научный работник, конкурс, суд.*

Abstract: *the article examines the peculiarities of legal regulation and problems of judicial practice on the implementation by the employer of the obligation to offer employees subject to dismissal due to a reduction in the number or staff of the organization, vacant positions of teachers belonging to the teaching staff, as well as positions of researchers, filled by competition.*
Key words: *staff reduction, dismissal, teaching staff, researcher, competition, court.*

Увольнение работника по инициативе работодателя всегда представляет собой сложный с точки зрения соблюдения требований трудового законодательства процедурный процесс, требующий учета различных обстоятельств: специфики замещаемой работником должности, его правового статуса, семейного положения, состояния здоровья и др. В практической деятельности особую актуальность имеют вопросы, возникающие при увольнении работников по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ, в связи с сокращением численности или штата работников организации (далее – сокращение), которые требуют своего разрешения с учетом особенностей правового регулирования и судебной практики[1].

[1] См., например: *Котов В.* Споры с работниками, увольняемыми при сокращении численности или штата организации // Трудовое право. 2015. № 6. С. 13–22 ; *Матвеева Д. М.* Особенности рассмотрения трудовых споров о расторжении трудовых договоров в случае сокращения численности или штата работников // Судья. 2018. № 9. С. 29–34.

© Зайков Д. Е., 2022

В соответствии с ч. 3 ст. 81 Трудового кодекса РФ увольнение в связи с сокращением допускается, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности.

Нарушение работодателем указанных требований является основанием для признания увольнения работника незаконным и восстановления его на работе[2]. Вместе с тем неоднозначность правовой регламентации таких отношений, разнонаправленное развитие судебной практики по данной проблематике создают повышенные риски как нарушения трудовых прав работника с возможными негативными последствиями для работодателя и привлечения последнего к административной ответственности.

В связи с этим особый интерес вызывает наличие у работодателя обязанности по предложению сокращаемым работникам имеющихся вакантных должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу[3] (далее – преподаватели) и должностей научных работников, подлежащих замещению на основании конкурса.

Именно конкурс представляет собой действительно эффективный способ оценки профессионального уровня претендентов, отвечающих деловым, нравственным и иным требованиям для замещения соответствующей должности. В образовательной и научной деятельности персона педагога и научного работника, их индивидуальные достижения, уровень образования, опыт работы имеют крайне важное значение, что позволяет решить задачу выбора лучших из достойных[4].

Стоит указать, что конкурс как способ комплектования должностей преподавателей и научных работников имеет давние традиции.

[2] Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 17 сентября 2020 г. по делу № 33-15019/2020 ; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 16 марта 2021 г. по делу № 33-10735/2021 ; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 июля 2022 г. по делу № 8Г-17317/2022[88-19055/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Должности педагогических работников, отнесенные к профессорско-преподавательскому составу, определены Номенклатурой должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 21 февраля 2022 г. № 225 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 9 (ч. 1). Ст. 1341).

[4] См.: *Зайков Д. Е.* Процедура увольнения работников в связи с сокращением численности или штата : особенности правоприменительной и судебной практики // Гражданин и право. 2021. № 9. С. 79.

Например, п. 9 постановления Совета министров СССР от 19 февраля 1953 г. № 539 «О мерах по улучшению подготовки профессорско-преподавательских кадров для высших учебных заведений СССР» был установлен принцип конкурсного (выборного) подбора профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Пунктом 1 Положения о порядке замещения должностей и аттестации профессорско-преподавательского состава в высших учебных заведениях, утвержденного приказом Минвуза СССР от 10 июля 1987 г. № 500, было предусмотрено конкурсное замещение должностей заведующих кафедрами, профессоров, доцентов, старших преподавателей, преподавателей и ассистентов высших учебных заведений.

В силу п. 1 Инструкции о порядке замещения должностей научных работников научно-исследовательских учреждений, утвержденной постановлением Президиума Академии наук СССР от 14 декабря 1962 г. № 982[5], замещение вакантных должностей заведующих научными отделами, лабораториями, секторами, старших и младших научных сотрудников в научно-исследовательских учреждениях производилось по конкурсу.

Частичное отклонение от установленного подхода нашло закрепление в ст. 332 Трудового кодекса РФ, в силу ч. 1 и 2 которой конкурсный порядок замещения всех должностей научно-педагогических работников (профессорско-преподавательский состав, научные работники)[6] использовался только применительно к трудовым отношениям, в которых в качестве работодателя выступало высшее учебное заведение. Иными словами, например, должности научных работников в научной организации[7] могли замещаться без проведения конкурса.

С 1 января 2015 г. внесенные в Трудовой кодекс РФ изменения[8] установили дифференциацию правового регулирования особенностей трудовых отношений с участием преподавателей и научных работников, одна-

[5] Утратила силу.

[6] Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении Российской Федерации : утв. приказом Министерства образования Российской Федерации от 26 ноября 2002 г. № 4114 (п. 1) // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. 2003. № 2 (утратило силу).

[7] Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющее в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137).

[8] О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования механизмов регулирования труда научных работников, руководителей научных организаций, их заместителей : федер. закон от 22 декабря 2014 г. № 443-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7554.

ко для большинства категорий указанных лиц был установлен единый способ комплектования таких должностей.

Так, в силу ч. 2 ст. 332 и ч. 2 ст. 336.1 Трудового кодекса РФ заключению трудового договора на замещение должности преподавателя, отдельных должностей научных работников[9], а также переводу на должность преподавателя и отдельные должности научных работников предшествует избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности.

Именно данное положение явилось камнем преткновения при решении вопроса об обязанности работодателя предлагать сокращаемым работникам должности преподавателей и научных работников, подлежащие конкурсному замещению.

Разное толкование правового регулирования и, соответственно, различные решения указанной проблемы привели к разделению судебной практики и появлению кардинально противоположных подходов.

1. Работодатель при сокращении обязан предлагать работнику вакантные должности преподавателей, научных работников, подлежащие замещению по конкурсу.

В основе указанного подхода лежит позиция, базирующаяся на буквальном толковании ч. 3 ст. 81 Трудового кодекса РФ, а также разъяснениях, содержащихся в п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»[10], в которых акцентировано внимание судов на то, что работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие установленным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Указанная гарантия наряду с установленным законом порядком увольнения работника направлена против возможного произвольного увольнения работников в случае принятия работодателем решения о сокращении численности или штата работников организации.

Доводы, что работодатель не может предложить сокращаемому работнику для замещения без конкурса вакантную должность, которая должна замещаться только по конкурсу, судами признаются несостоятельными со ссылкой на то, что Трудовой кодекс РФ не предусматривает конкурсной процедуры на замещение вакантной должности для работника, увольняемого по сокращению[11].

Кроме того, в делах, в которых спор возник относительно невыполнения работодателем обязанности по предложению сокращаемому работнику вакантной должности преподавателя, в качестве специальной нормы судами применяется п. 17 Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподава-

[9] Перечень должностей научных работников, подлежащих замещению по конкурсу : утв. приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 5 августа 2021 г. № 715. URL: http://www.pravo.gov.ru

[10] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6.

[11] Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 декабря 2021 г. по делу № 33-50254/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельскому составу, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 июля 2015 г. № 749[12] (далее – Положение о конкурсе на должность преподавателей). В силу данной нормы конкурс на вакантные должности не проводится при переводе педагогического работника с его согласия, в том числе в связи с реорганизацией организации или ее структурного подразделения и (или) сокращением численности (штата), на должность аналогичную или нижестоящую по отношению к занимаемой им должности в том же структурном подразделении или при переводе в другое структурное подразделение до окончания срока трудового договора[13].

2. Работодатель при сокращении не обязан предлагать работнику вакантные должности преподавателей, научных работников, подлежащие замещению по конкурсу.

Данный подход основан на буквальном толковании ч. 2 ст. 332, ч. 2 ст. 336.1 Трудового кодекса РФ, в силу которых переводу на должности преподавателей, научных работников предшествует избрание по конкурсу на замещение таких должностей. При этом проведение процедуры сокращения не оказывает какого-либо влияния на императивность данных законоположений.

Логика законодателя в данной ситуации заключается в следующем: установление конкурсного порядка для замещения должностей преподавателей имеет своей целью отбор кандидатов, в наибольшей степени соответствующих предъявляемым профессиональным, деловым, нравственным требованиям, в связи с чем оснований для отказа от подобного эффективного способа комплектования педагогическими и научными кадрами в отсутствие объективных причин[14] не имеется. При этом в конкурсе на замещение вакантных должностей преподавателей на равных условиях с иными участниками такой процедуры вправе принимать участие и сокращаемые работники, реализуя свое конституционное право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, возможность полноценной реализации кон-

[12] Опубликован 19 октября 2021 г. на официальном интернет-портале правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru

[13] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2021 г. по делу № 8Г-28970/2020[88-842/2021-(88-27173/2020)] ; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 июля 2022 г. по делу № 8Г-8738/2022[88-9862/2022]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] Например, согласно ч. 4 ст. 332 и ч. 4 ст. 336.1 Трудового кодекса РФ в целях сохранения непрерывности учебного процесса (научной деятельности) допускается заключение трудового договора на замещение должности преподавателя, научного работника без избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности при приеме на работу по совместительству – на срок не более одного года, а для замещения временно отсутствующего работника, за которым в соответствии с законом сохраняется место работы, – до выхода этого работника на работу.

ституционных свобод научного творчества и преподавания[15]. Тем самым осуществляется один из основных принципов правового регулирования трудовых отношений – принцип равенства прав и возможностей работников, закрепленный в ст. 2 Трудового кодекса РФ, а также исполняется запрет на дискриминацию в сфере труда.

Как указала Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Крым в апелляционном определении от 15 января 2019 г. по делу № 33-280/2019[16], для перевода на должность преподавателя работника, подлежащего сокращению, в обязательном порядке должен быть проведен конкурс на замещение этой должности. Обязанности работодателя предлагать сокращаемому работнику принять участие в будущих конкурсах на замещение вакантных должностей преподавателей трудовое законодательство не предусматривает.

При этом п. 17 Положения о конкурсе на должность преподавателей, в силу которого в случае сокращения численности (штата) организации перевод на вакантную должность преподавателя осуществляется без конкурса, применению не подлежит в связи с его противоречием ст. 332 Трудового кодекса РФ, которая подобных исключений из общего правила не устанавливает[17].

Важным обстоятельством, значительно усиливающим рассматриваемую позицию судов по делам, в которых спор возник относительно невыполнения работодателем обязанности по предложению сокращаемому работнику вакантной должности научного работника, является то, что Порядок проведения конкурса на замещение должностей научных работников, утвержденный приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 5 августа 2021 г. № 715, не содержит нормы, аналогичной п. 17 Положения о конкурсе на должность преподавателей. Тем самым отсутствует специальное правовое регулирование, предусматривающее перевод сокращаемого работника на должность научного работника без конкурса.

Анализируемый подход судебной практики соответствует и позиции Верховного Суда РФ по сходной проблеме, но применительно к должностям государственных служащих: при сокращении штата государственного органа представитель работодателя не может предложить сотруднику для замещения без конкурса вакантную должность, которая должна замещаться только по конкурсу. Вместе с тем государственный служащий

[15] Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 21 июня 2018 г. по делу № 33-3990/2018 ; Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 12 сентября 2019 г. по делу № 33-20291/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[17] Министерство образования и науки Российской Федерации в п. 17 Положения о конкурсе на должность преподавателей фактически вышло за пределы своих полномочий, установив новое правовое регулирование, не соответствующее ст. 332 Трудового кодекса РФ.

имеет право на участие в конкурсе на вакантную должность на общих основаниях независимо от того, будет ли ему предложено такое участие[18].

Таким образом, существующая в настоящее время в судебной практике разобщенность относительно наличия у работодателя обязанности предлагать сокращаемым работникам вакантные должности преподавателей и научных сотрудников, подлежащие замещению в конкурсном порядке, обусловлена противоречивым правовым регулированием соответствующих отношений и различным его толкованием. Данная ситуация представляется недопустимой в силу как неопределенности в реализации сторонами трудовых отношений своих прав и обязанностей, так и создаваемых предпосылок для нарушения требований трудового законодательства. Изложенное делает необходимым выработку единого подхода судебной практики по указанной проблематике посредством дачи в постановлении Пленума Верховного Суда РФ соответствующих разъяснений.

Библиографический список

Зайков Д. Е. Процедура увольнения работников в связи с сокращением численности или штата : особенности правоприменительной и судебной практики // Гражданин и право. 2021. № 9. С. 74–80.

Котов В. Споры с работниками, увольняемыми при сокращении численности или штата организации // Трудовое право. 2015. № 6. С. 13–22.

Матвеева Д. М. Особенности рассмотрения трудовых споров о расторжении трудовых договоров в случае сокращения численности или штата работников // Судья. 2018. № 9. С. 29–34.

References

Zaikov D. E. The procedure for the dismissal of employees in connection with a reduction in the number or staff: features of law enforcement and judicial practice // Citizen and Law. 2021. № 9. P. 74–80.

Kotov V. Disputes with employees dismissed when the number or staff of the organization is reduced // Labor Law. 2015. № 6. P. 13–22.

Matveeva D. M. Features of consideration of labor disputes on termination of employment contracts in the event of a reduction in the number or staff of employees // Judge. 2018. № 9. P. 29–34.

Для цитирования:

Зайков Д. Е. Увольнение работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников в связи с сокращением численности или штата организации: проблемы правового регулирования и судебной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 199–206. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/199–206

[18] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г. : утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г. (вопрос 54) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 5.

Recommended citation:

Zaykov D. E. Dismissal of employees from among the teaching staff and researchers in connection with the reduction of the number or staff of the organization: problems of legal regulation and judicial practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 199–206. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/199–206

Юридический институт Российского университета транспорта

Зайков Д. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права, гражданского права и гражданского процесса

E-mail: joburist@yandex.ru

Law Institute of the Russian University of Transportation

Zaykov D. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory of Law, Civil Law and Civil Process Department

E-mail: joburist@yandex.ru

УДК 349.2:342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/207–219

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПЕРИОД ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА СССР (с 1945 по 1956 г.)

А. С. Кудрин

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Поступила в редакцию 18 августа 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются некоторые особенности правового регулирования трудовых отношений в период восстановления народного хозяйства в СССР после окончания Великой Отечественной войны. Для целей исследования анализируются вопросы правового регулирования труда в период с 1945 по 1956 г. Делается вывод, что после окончания Великой Отечественной войны изменение трудового законодательства было обусловлено объективными причинами – необходимостью восстановления в короткие сроки разрушенного войной народного хозяйства и обеспечения его дальнейшего быстрого развития. Принятые акты смягчили и отменили ряд норм права, существовавших в условиях военного времени и носивших чрезвычайный характер, предусмотрели гарантии и компенсации для отдельных категорий работников (лиц, работающих в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, работников угольной промышленности), которые в том или ином виде сохранились в современном российском трудовом праве.*

Ключевые слова: *восстановление народного хозяйства, регулирование, трудовые отношения, государство.*

Abstract: *the article is discussed some features of the legal regulation of labor relations during the period of restoration of the national economy in the USSR after the end of the Great Patriotic War. For the purposes of the study, the issues of legal regulation of labour in the period from 1945 to 1956 are analyzed. It is concluded that after the end of the Great Patriotic War in the specified period. the change in labor legislation was due to objective reasons – the need to quickly restore the national economy destroyed by the war and ensure its further rapid development. The adopted acts softened and canceled a number of legal norms that existed in wartime and were of an emergency nature, provided for guarantees and compensations for certain categories of workers (persons working in the Far North, Siberia and the Far East, workers in the coal industry), who, in one way or another, in a different form, have been preserved in modern Russian labour law.*

Key words: *restoration of the national economy, regulation, labour relations, state.*

С окончанием Великой Отечественной войны советский народ получил возможность перейти к мирному, созидательному труду. Предстояло возродить сотни разрушенных городов и поселков, восстановить железные дороги и промышленные предприятия, вернуть жизнь людей в мирное русло. Основные приоритеты и направления развития страны

© Кудрин А. С., 2022

определялись, как и в предвоенные годы, пятилетними хозяйственными планами.

В мае 1945 г. Государственный комитет обороны (ГКО) постановил перевести часть оборонных предприятий на выпуск товаров для населения. Произошли изменения в структуре государственных органов. С упразднением ГКО все управленческие функции передавались Совету народных комиссаров (с марта 1946 г. Совет министров СССР). В соответствии с задачами мирного времени были реорганизованы некоторые наркоматы, созданные ранее для обслуживания нужд войны, на их базе создавались новые (например, наркомат машиностроения и приборостроения был создан на основе преобразованного наркомата минометного вооружения)[1].

А. С. Орлов полагает, что «перестройка народного хозяйства и общественной жизни применительно к условиям мирного времени завершилась в основном в 1946 г.»[2].

В связи с этим принятые ранее в 1940 г. и в военное время нормативные акты, регулировавшие трудовые отношения (особенно касавшиеся режима рабочего времени, времени отдыха, жестких мер ответственности за нарушение трудовой дисциплины), были отменены указами Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1956 г. «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и учреждений и за прогул без уважительной причины»[3] и от 8 августа 1957 г. «О признании утратившими силу указов Президиума Верховного Совета СССР»[4]. Трудовое законодательство первых послевоенных лет было подчинено решению главной задачи, стоявшей перед страной, «обеспечить быстрый переход экономики на мирный лад, восстановить в краткие сроки народное хозяйство страны, а затем добиться его быстрого дальнейшего развития»[5].

И. Я. Киселев считал, что «в годы восстановления и развития народного хозяйства СССР в послевоенные годы до смерти И. В. Сталина и до XX съезда КПСС главные изменения в трудовом законодательстве касались отмены чрезвычайных мер по использованию рабочей силы, принятых в военные годы»[6].

Изменения в советском законодательстве в период послевоенного восстановления и дальнейшего развития экономики СССР, по мнению Г. С. Калинина, шли по «линии отмены некоторых актов военного времени, ликвидации некоторых исключений и ограничений, относящихся ко всем отраслям советского права, вызванных обстоятельствами военного времени»[7].

[1] См. об этом: *Мунчаев Ш. М., Устинов В. М.* История России. М., 2003. С. 303.

[2] История России : учебник / под ред. А. С. Орлова [и др.]. М., 2005 С. 418.

[3] Ведомости ВС СССР. 1956. № 10. Ст. 203.

[4] Там же. 1957. № 17. Ст. 446.

[5] История государства и права СССР : в 2 ч. / отв. ред. Г. С. Калинин. М., 1966. Ч. 2. С. 390.

[6] *Киселев И. Я.* Трудовое право России. М., 2001. С. 207.

[7] История государства и права СССР / отв. ред. Г. С. Калинин. Ч. 2. С. 406.

Основные направления государственной политики в области регулирования трудовых отношений

Рассматривая пятилетний план восстановления и развития хозяйства страны на 1946–1950 гг. и послевоенное развитие государства, В. М. Догадов указывал, что «главными задачами в области организации труда в названный период являются: а) обеспечение народного хозяйства необходимыми кадрами; б) обеспечение роста производительности труда и связанного с этим ростом снижения себестоимости продукции при одновременном улучшении ее качества; в) обеспечение роста материального благосостояния трудящихся на базе роста производительности труда; г) обеспечение нормальной, здоровой производственной обстановки.

Общими целями трудового права в рассматриваемый период назывались следующие:

1) бесперебойный набор рабочей силы;

2) закрепление на производстве постоянных кадров;

3) подготовка квалифицированных кадров»[8].

Разделяя мнение В. М. Догадова, необходимо отметить, что для решения указанных задач изменения трудового законодательства в послевоенный период и до отмены ранее действовавших актов чрезвычайного характера осуществлялись в следующих направлениях.

1. *Пополнение народного хозяйства необходимыми кадрами*

Мерами, призванными обеспечить народное хозяйство трудовыми ресурсами являлись: демобилизация личного состава действующей Красной армии и проведение организованного набора рабочей силы.

С. С. Худякова отмечает, что «в послевоенные годы особое внимание уделялось проблеме обеспечения работой тех, кто наиболее нуждался в этом»[9], в том числе военнослужащих.

Законом СССР от 23 июня 1945 г. «О демобилизации старших возрастов личного состава действующей армии»[10] закреплялось, что перевозка демобилизуемых, обеспечение их питанием в пути следования производилась за счет государства до места их жительства. Все демобилизуемые обеспечивались полным комплектом обмундирования и обуви, им выдавалось единовременное денежное вознаграждение.

Советы народных комиссаров союзных и автономных республик, Исполнительные комитеты краевых и областных Советов депутатов трудящихся, руководители предприятий, учреждений и организаций в городских районах были обязаны предоставлять работу демобилизованным не позднее месячного срока со дня прибытия их к месту жительства, с учетом приобретенного ими опыта и специальности в Красной армии, но не

---

[8] Цит. по: Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1949. С. 113.

[9] *Худякова С. С.* Занятость населения и ее правовое регулирование : учеб. пособие. Пермь, 2007. С. 30.

[10] Ведомости ВС СССР. 1945. № 36.

ниже выполнявшейся ими работы до ухода в армию, а также обеспечить демобилизованных жилой площадью и топливом.

На Исполнительные комитеты районных и сельских Советов депутатов трудящихся и правления колхозов возлагалась обязанность оказывать всемерную помощь возвращающимся в деревню демобилизованным из армии крестьянам в деле устройства их на работу и обзаведении хозяйством.

В докладной записке на имя В. М. Молотова Л. Погребной, заместитель Председателя комитета по учету и распределению рабочей силы при Совете министров СССР, указывал следующее:

«С момента издания закона о демобилизации … прибыло в города и сельские местности 5314,7 тыс. человек демобилизованных, из них в города прибыло 1771,5 тыс. человек и остальные 3543,2 тыс. человек – в сельские местности. На 15 февраля 1946 г. в городах трудоустроено 1286,5 тыс. человек и поступило на учебу 41,9 тыс. человек, что составляет 75 % к числу прибывших. Из этого количества 531,7 тыс. человек трудоустроено городским бюро по учету и распределению рабочей силы и 754,8 тыс. человек устроились самостоятельно.

Из 443 тыс. человек нетрудоустроенных 147 тыс. человек прибыли к месту жительства в течение последнего месяца и используют полагающийся им отпуск.

Многие возвратившиеся из Красной армии длительное время, от трех до четырех месяцев, не поступают на работу, мотивируя необходимостью устройства своих квартирных и домашних дел, часть демобилизованных не хотят возвращаться на производство для работы по своей специальности и требуют предоставления административно-хозяйственной работы»[11].

В целях привлечения рабочей силы в промышленность, строительство и транспорт восстанавливалась система организованного набора рабочей силы на основе договоров хозяйственных организаций с колхозами и колхозниками.

Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства на 1946–1950 гг. закреплял: «В целях привлечения рабочей силы в промышленность, строительство и транспорт восстановить систему организованного набора рабочей силы на основе договоров хозяйственных организаций с колхозами и колхозниками».

Организованный набор рабочих для ряда отраслей народного хозяйства (угольная, нефтяная, металлургическая промышленность и др.) производился местными органами Министерства трудовых резервов: районные уполномоченные контор по организованному набору рабочих заключали с набираемыми рабочими индивидуальные трудовые договоры от имени контор Министерства трудовых резервов и соответствующего предприятия (треста), для которого производился набор работников. По такому трудовому договору ряд обязательств перед работником несла

[11] Хрестоматия по отечественной истории (1946–1995) / под ред. А. Ф. Киселева, Э. М. Шагина. М., 1996. С. 60.

контора по организованному набору рабочих Министерства трудовых резервов (выплата единовременного пособия и суточных, оплата стоимости проезда и провоза багажа), а в остальные обязательства по приезде рабочего к месту работы несло соответствующее предприятие (предоставление оборудованного общежития, перевозка от станции назначения к месту жительства, выплата заработной платы).

Для остальных отраслей промышленности, не названных ранее, организованный набор осуществлялся соответствующими министерствами и ведомствами по нарядам, выдаваемым Министерством трудовых резервов.

В советской юридической литературе по данному вопросу отмечалось, что «набор рабочей силы из колхозов может производиться только министерствами и приравненными к ним организациями (через специальных уполномоченных инспекторов), и притом только в тех районах, куда для этой цели данному министерству (ведомству) выдан хозяйственным органом по регулированию набора рабочей силы наряд на набор рабочих»[12].

Трудовые договоры с рабочими, привлекаемыми в порядке организованного набора, заключались на срок не менее одного года, а для работы на предприятиях и стройках Дальнего Востока – на срок не менее двух лет. Трудовые договоры на сезонные работы заключались на период сезона.

Советом министров СССР утверждались Типовые формы трудовых договоров с работниками, приглашаемыми на работу в порядке организованного набора.

Е. А. Голованова отмечала, что «трудовой договор о работе на предприятии (стройке) в порядке оргнабора заключается на основании Типового договора в письменной форме в двух экземплярах (по одному каждой стороне) и подписывается трудящимся и уполномоченным по оргнабору. Записанные в Типовом договоре правила становятся с этого момента обязательными для работника и предприятия»[13].

Помимо обязательных условий трудового договора о месте и характере работы, Н. Г. Александров выделял три группы условий, характерных для трудовых договоров с работниками, заключенных в порядке организованного набора.

«Первую группу таких условий составляют условия, связанные с переездом работника к месту работы (условия о единовременном пособии, о суточных, об оплате проезда самого работника и членов его семьи и провозе багажа).

Вторую группу условий указанных трудовых договоров составляют особые условия, стимулирующие пролонгацию работником его договорных отношений с предприятием, например условие о выдаче ссуды на индивидуальное жилищное строительство.

---

[12] Комментарий к законодательству о труде / под ред. В. И. Теребилова. М., 1981. С. 10.

[13] *Голованова Е. А.* Трудовой договор. Пермь, 1973. С. 26.

Третью группу условий указанных договоров составляют пункты, по существу дела, информационного характера, доводящие до сведения работника о тех наиболее существенных правах и обязанностях, которые согласно действующему законодательству имеет каждый рабочий (право на заработную плату по установленным для данного предприятия и данной профессии нормам, право на ежегодный отпуск и т. д.). К этой же группе должны быть отнесены и пункты трудового договора, информирующие работника о тех льготах, которыми пользуются члены семей колхозников, заключивших договоры о работе в некоторых особо важных отраслях промышленности, например в угольной промышленности»[14].

Н. Г. Александров полагал, что «организованное привлечение в социалистическую промышленность рабочих из колхозов составляет одну из характерных черт социалистического распределения рабочей силы»[15].

За 1946–1950 гг. путем оргнабора «было привлечено около 5,5 млн рабочих»[16].

Организованный набор рабочих производился и в последующие годы. Так, постановление Совета министров СССР от 28 ноября 1951 г. «Об упорядочении проведения организованного набора рабочих»[17] закрепляло, что «организованный набор рабочих для постоянной работы на предприятиях и стройках всех министерств и ведомств проводит Министерство трудовых резервов по договорам, заключенным с соответствующими министерствами и ведомствами». Министерство трудовых резервов заключало с набираемыми рабочими индивидуальные трудовые договоры и осуществляло перевозку набранных рабочих до места работы.

Набор рабочих из числа городского неработающего населения проводился преимущественно для направления на работу на предприятия и стройки районов Севера, Урала, Сибири и Дальнего Востока.

2. *Возобновление коллективно-договорного регулирования*

Н. Г. Александров, характеризуя значимость коллективного договора как регулятора трудовых отношений, писал: «…в социалистической системе хозяйства колдоговор представляет собой систему обоюдных обязательств работников и администрации по выполнению промфинплана и улучшению материально-бытовых условий»[18].

В 1947 г. по инициативе И. В. Сталина было возобновлено заключение коллективных договоров в целях «конкретизации обязательств администрации, фабрично-заводских комитетов, рабочих, инженерно-тех-

[14] Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1949. С. 130.

[15] Там же. С. 131.

[16] История отечественного государства и права : учебник. Ч. 2 / под ред. О. И. Чистякова. М., 2012. С. 358.

[17] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (официально документ опубликован не был).

[18] *Александров Н. Г.* Вопросы труда в советском трудовом законодательстве. М., 1936. С. 130.

нических работников и служащих по выполнению и перевыполнению планов, а также повышения ответственности хозяйственных органов за улучшение материально-бытовых условий и культурного обслуживания рабочих»[19].

В связи с этим было принято постановление Совета министров СССР от 4 февраля 1947 г. «О заключении коллективных договоров на предприятиях», которое устанавливало, что «в целях обеспечения выполнения и перевыполнения производственных планов, дальнейшего роста производительности труда, улучшения организации труда, а также повышения ответственности хозяйственных и профсоюзных организаций за улучшение материально-бытовых условий и культурного обслуживания рабочих, инженерно-технических работников и служащих предприятий одобрить предложение ВЦСПС о возобновлении с 1947 г. практики заключения коллективных договоров между администрацией предприятий (строительств) и фабрично-заводскими комитетами профсоюзов»[20].

На ВЦСПС и соответствующие министерства возлагалась обязанность рассмотрения и утверждения типовых коллективных договоров.

Постановление закрепляло, что коллективные договоры заключаются на предприятиях в соответствии с утвержденными по министерствам государственными планами на 1947 г.

Порядок заключения таких договоров устанавливался директивными письмами министерств и ЦК профсоюзов, согласованными с ВЦСПС.

Заключаемые коллективные договоры подлежали регистрации, которая производилась соответствующими центральными комитетами профсоюзов и министерствами.

С 1948 г. возобновилось заключение коллективных договоров на предприятиях и организациях связи, совхозах, машинно-тракторных станциях и машинно-тракторных мастерских.

В. М. Догадов на основе анализа постановления Совета министров СССР от 4 февраля 1947 г. и заключаемых в соответствии с ним коллективных договоров определял коллективный договор как «соглашение, заключаемое комитетом профсоюза от имени рабочих и служащих с администрацией предприятия, определяющее взаимные обязанности сторон по выполнению и перевыполнению производственных планов, улучшению организации охраны труда, а также материально-бытового и культурного обслуживания рабочих и служащих»[21].

По этому поводу Б. А. Архипова и Л. Н. Писарева указывали, что в тот период «основной задачей коллективного договора становится мобилизация рабочих и служащих на выполнение и перевыполнение народнохозяйственного плана… Содержание коллективного договора должно было

[19] Советское трудовое право : учебник / под ред. Н. Г. Александрова. С. 166.

[20] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был).

[21] Цит. по: Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. С. 167.

отражать производственные обязательства трудящихся и мероприятия по улучшению условий труда и культурно-бытового обслуживания трудящихся»[22].

Таким образом, коллективный договор понимался, прежде всего, как взаимное обязательство его сторон (администрации предприятия или учреждения и фабрично-заводского комитета профессионального союза) по проведению и выполнению различных мероприятий, направленных на выполнение и перевыполнение хозяйственных планов, а лишь затем как механизм улучшения условий труда рабочих и служащих.

3. *Восстановление очередных отпусков рабочим и служащим, отмена денежной компенсации за неиспользованные в годы войны отпуска*

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. «Об отпусках рабочим и служащим»[23] восстановил с 1 июля 1945 г. очередные и дополнительные отпуска рабочим и служащим, отмененные на период военного времени Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1941 г. «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время». СНК СССР обладал правом отсрочить предоставление отпусков рабочим и служащим в отдельных отраслях промышленности до конца 1945 г. с тем, чтобы за неиспользованный в связи с этим отпуск в текущем году выплатить рабочим и служащим соответствующую денежную компенсацию. Начиная с 1 июля 1945 г. отменялись перечисления государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и учреждениями в сберегательные кассы денежной компенсации за неиспользованный отпуск в качестве специальных вкладов рабочих и служащих.

Постановлением СНК СССР от 13 сентября 1945 г. «О порядке и сроках расчетов с рабочими и служащими по суммам денежной компенсации за неиспользованный отпуск, перечисленными в сберегательные кассы в качестве специальных вкладов»[24] устанавливался порядок и сроки расчетов с рабочими и служащими по суммам денежной компенсации за неиспользованный отпуск, перечисленным в сберегательные кассы в качестве специальных вкладов.

4. *Сокращение продолжительности рабочего времени для отдельных категорий работников*

Ю. В. Владимирова рассматривает послевоенный период как «этап усиления правовых гарантий»[25] для трудящейся молодежи.

---

[22] *Архипова Б. А., Писарева Л. Н.* Коллективный договор и профком. М., 1988. С. 19.

[23] Ведомости ВС СССР. 1945. № 36.

[24] СП СССР. 1945. № 10. Ст. 129.

[25] *Владимирова Ю. В.* Значение возраста работника в трудовом праве России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 2002. С. 12.

Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 8 августа 1955 г. «Об отпусках и условиях труда подростков»[26] с 1 января 1956 г. устанавливалась продолжительность рабочего дня для подростков в возрасте от 14 до 16 лет – 4 ч., для рабочих и служащих в возрасте от 16 до 18 лет – 7 ч.

Всем молодым рабочим и служащим в возрасте до 18 лет, независимо от условий и характера производства, предоставлялся отпуск продолжительностью один календарный месяц.

Руководителям предприятий, организаций и учреждений запрещалось использовать молодых рабочих и служащих в возрасте до 18 лет на сверхурочных работах и привлекать их к работе в ночных сменах.

Был принят ряд актов, направленных на сокращение продолжительности рабочего дня для работников системы здравоохранения, повышался уровень охраны труда данных лиц.

5. *Установление некоторых поощрений и льгот для отдельных категорий работников и инвалидов*

Либерализация трудового законодательства, по мнению В. М. Догадова, проводилась «в целях стимулирования производительности труда и достижения высоких показателей в работе, а также в целях закрепления кадров на производстве установлены различные поощрения для работников ведущих профессий в некоторых важнейших отраслях народного хозяйства»[27].

В целях освоения регионов Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, их ресурсно-сырьевого потенциала, необходимого для восстановления народного хозяйства, был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на привлечение в эти регионы рабочих кадров и восстановивших существовавшие ранее гарантии для отдельных категорий работников.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 августа 1945 г. «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера»[28] с 1 августа 1945 г. восстановил для работников государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений и организаций, находившихся в районах Крайнего Севера, следующие из действовавших до войны льгот, а именно: рабочим и служащим на Крайнем Севере по истечении 6 месяцев работы выплачивалась 10 % надбавка к ставкам (окладам). Общий размер надбавок не должен превышать 100 % тарифной ставки (оклада).

Дополнительные отпуска сверх установленных действовавшим законодательством в местностях Крайнего Севера предоставлялись работникам с нормированным рабочим днем продолжительностью в 18 рабочих дней, а работникам с ненормированным рабочим днем продолжительностью в 30 рабочих дней.

[26] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был).

[27] Цит. по: Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. С. 116.

[28] Ведомости ВС СССР. 1945. № 51.

Было разрешено полное или частичное соединение отпусков работающим в местностях Крайнего Севера не более чем за 3 года.

Льготы, предусмотренные указом, распространялись на лиц, которые заключили договоры о работе на Крайнем Севере на срок не менее 3 лет.

Постановление Совета министров СССР от 25 августа 1946 г. «О повышении заработной платы и строительстве жилищ для рабочих и инженерно-технических работников предприятий и строек, расположенных на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке»[29] предусматривало повышение заработной платы на 20 % с учетом суровых климатических условий данных районов.

Характеризуя деятельность государства в сфере социальной защиты населения, Р. В. Долгилевич считает, что «трудовое законодательство развивалось под воздействием мер, которые принимались государством в целях обеспечения социальных прав граждан и повышения уровня их жизни»[30].

Постановление СНК СССР от 5 октября 1945 г. «О предоставлении инвалидам Отечественной войны и членам их семей права ухода с предприятий и учреждений в случае переезда к месту постоянного жительства»[31] обязывало директоров предприятий и руководителей учреждений освобождать от работы инвалидов Великой Отечественной войны, желавших переехать к месту постоянного жительства членов своих семей, а также членов семей таких инвалидов (супруги, дети, родители), желавших переехать к месту постоянного жительства этих инвалидов.

Были предусмотрены также льготы и поощрения для работников угольной, металлургической, химической промышленности.

Постановление Совета министров СССР от 10 сентября 1947 г. «О преимуществах и льготах для подземных рабочих, руководящих и инженерно-технических работников угольной промышленности и строительства угольных шахт»[32] предусматривало для подземных рабочих шахт, горных мастеров, а также для аттестованных инженерно-технических и руководящих работников угольной промышленности и шахтного строительства повышение размера пособия по временной нетрудоспособности и пенсионного обеспечения.

В 50-е гг. XX в. происходило улучшение условий труда иных категорий работников. Так, на основании приказа Минздрава СССР от 3 мая 1950 г. «О бесплатной выдаче молока рабочим, инженерно-техническим работникам медицинской промышленности, занятым на работах с вредными условиями труда»[33] обеспечивалась выдача в дни работы по 0,5 литра молока рабочим и инженерно-техническим работникам, занятым на

[29] СП СССР. 1946. № 12. Ст. 226.

[30] *Долгилевич Р. В.* Отечественное законодательство о труде во второй половине XX века (1945–1991 годы) // Трудовое право. 2002. № 5. С. 84.

[31] СП СССР. 1945. № 9. Ст. 117.

[32] СП СССР. 1947. № 8. Ст. 149.

[33] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был).

работах с вредными условиями труда, по списку профессий (например, на производстве акрихина и его полупродуктов и др.).

6. *Ослабление ответственности для рабочих и служащих за нарушение трудовой дисциплины*

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 июля 1951 г. «О замене судебной ответственности рабочих и служащих за прогул, кроме случаев неоднократного и длительного прогула, мерами дисциплинарного и общественного воздействия» устанавливал, что «в связи с укреплением трудовой дисциплины на предприятиях и в учреждениях дальнейшее применение мер уголовного наказания за прогул, кроме случаев неоднократного и длительного прогула, не вызывается необходимостью и может быть заменено мерами дисциплинарного и общественного воздействия»[34].

При совершении прогула без уважительной причины, совершенного неоднократно (более двух раз в течение трех месяцев) или продолжавшегося свыше трех дней, директор предприятия или начальник учреждения мог передать дело в суд для привлечения виновного к уголовной ответственности.

На основании данного указа утрачивали юридическую силу ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О судебной ответственности за прогул без уважительной причины и самовольный уход с предприятий и учреждений» и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1940 г. «О рассмотрении народными судами дел о прогулах и самовольном уходе с предприятий и учреждений без участия народных заседателей».

Несмотря на некоторое ослабление государством санкций за нарушение трудовой дисциплины в связи с принятием анализируемого указа, «жесткие меры вплоть до уголовной ответственности»[35] для рабочих и служащих продолжали сохраняться.

После окончания Великой Отечественной войны и в период с 1945 по 1956 г. изменение трудового законодательства было обусловлено объективными причинами – необходимостью восстановления в короткие сроки разрушенного войной народного хозяйства и обеспечения его дальнейшего быстрого развития. Принятые акты смягчили и отменили ряд норм права, существовавших в условиях военного времени и носивших чрезвычайный характер.

Впервые появившиеся в законодательстве в рассматриваемый период нормы, закреплявшие гарантии и компенсации для отдельных категорий работников (лиц, работающих в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, работников угольной промышленности), пройдя эволюционный путь, сохранились в том или ином виде в современном российском трудовом праве.

[34] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был).

[35] *Киселев И. Я.* Указ. соч. С. 207.

Библиографический список

Александров Н. Г. Вопросы труда в советском законодательстве. М. : Профиздат, 1936. 184 с.

Архипова Б. А., Писарева Л. Н. Коллективный договор и профком. М. : Профиздат, 1988. 175 с.

Владимирова Ю. В. Значение возраста работника в трудовом праве России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Пермь, 2002. 17 с.

Голованова Е. А. Трудовой договор. Пермь : Перм. кн. изд-во, 1973. 106 с.

Долгилевич Р. В. Отечественное законодательство о труде во второй половине XX века (1945–1991 годы) // Трудовое право. 2002. № 5. С. 83–87.

Комментарий к законодательству о труде / под ред. В. И. Теребилова. М. : Юрид. лит., 1981. 576 с.

История государства и права СССР : в 2 ч. / отв. ред. Г. С. Калинин. М. : Юрид. лит., 1966. Ч. 2. 512 с.

История отечественного государства и права : учебник. : в 2 ч. Ч. 2 / под ред. О. И. Чистякова. М. : Юрайт, 2012. 510 с.

История России / под ред. А. С. Орлова [и др.]. М. : Проспект, 2005. 520 с.

Киселев И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. М. : ИНФРА-НОРМА, 2001. 384 с.

Мунчаев Ш. М., Устинов В. М. История России. М. : НОРМА, 2003. 768 с.

Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1949. 432 с.

Хрестоматия по отечественной истории (1946–1995) / под ред. А. Ф. Киселева, Э. М. Шагина. М. : Гуманитар. изд. центр «Владос», 1996. 602 с.

Худякова С. С. Занятость населения и ее правовое регулирование : учеб. пособие. Пермь : Перм. гос. ун-т, 2007. 303 с.

References

Aleksandrov N. G. Labour issues in Soviet legislation. M. : Profizdat, 1936. 184 p.

Arkhipova B. A., Pisareva L. N. Collective agreement and trade union committee: a guide. M. : Profizdat, 1988. 175 p.

Vladimirova Yu. V. The value of the age of an employee in the labor law of Russia : autoref. diss. cand. legal Sciences. Perm, 2002. 17 p.

Golovanova E. A. Labour contract. Perm : Perm. books. publishing house, 1973. 106 p.

Dolgilevich R. V. Domestic labor legislation in the second half of the XX century (1945–1991) // Labour Law. 2002. № 5. P. 83–87.

Commentary on labour legislation / ed. V. I. Terebilova. M. : Yurid. lit., 1981. 576 p.

History of the state and law of the USSR: in 2 hours / otv. ed. G. S. Kalinin. Part 2. M. : Jurid. lit., 1966. 512 p.

History of the domestic state and law: textbook. In 2 hours. Part 2 / ed. O. I. Chistyakova. M. : Yurayt, 2012. 510 p.

History of Russia / Ed. A. S. Orlova [et al.]. M. : Prospekt, 2005. 520 p.

Kiselev I. Ya. Labour law in Russia. Historical and legal research. M. : INFRA-NORMA, 2001. 384 p.

Munchaev Sh. M., Ustinov V. M. History of Russia. M. : NORMA, 2003. 768 p.

Soviet labour law / ed. N. G. Alexandrova. M. : State. Publishing House of Law. lit., 1949. 432 p.

Reader on national history (1946–1995) / ed. A. F. Kiseleva, E. M. Shagina. M. : Humanitarian. ed. Center «Vlados», 1996. 602 p.

Khudyakova, S. S. Employment of the population and its legal regulation: textbook. allowance. Perm : Perm. state. un-t, 2007. 303 p.

Для цитирования:

Кудрин А. С. О правовом регулировании трудовых отношений в период восстановления народного хозяйства СССР (с 1945 по 1956 г.) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 207–219. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/207–219

Recommended citation:

Kudrin A. S. About the legal regulation of labour relations during the restoration of the national economy of USSR (from 1945 to 1956) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 207–219. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/207–219

Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Пермский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Кудрин А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры философии и права

E-mail: antoune@yandex.ru

Perm National Research Polytechnic University, Perm Branch of the Russian Academy of National the Economy and Public Administration

Kudrin A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Philosophy and Law Department

E-mail: antoune@yandex.ru

УДК 34.096
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/220–229

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ВНЕДРЕНИЯ ПРАКТИК ЦИФРОВИЗАЦИИ ВУЗА

Н. Н. Ковалева, П. В. Ересько, В. Ф. Изотова

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 6 сентября 2022 г.

Аннотация: *по результатам проведенного исследования выявлены оптимальные условия внедрения в практику цифровизации вузов электронного документооборота, формирования современного информационного пространства вуза и успешной цифровизации работы каждого из отделов российского вуза. Исследуется возможность оптимизации практической цифровизации вузов в области электронного документооборота.*
Ключевые слова: *цифровизация вузов, электронный документооборот, правовое регулирование, внедрение системы электронного документооборота, условия внедрения цифровизации в практику вуза.*

Abstract: *based on the results of the study, the optimal conditions for introducing electronic document management into the practice of digitalization of universities, the formation of a modern information space of the university and the successful digitalization of the work of each of the departments of the Russian university were identified. The possibility of optimizing the practical digitalization of universities in the field of electronic document management is being explored.*
Key words: *digitalization of universities, electronic document management, legal regulation, implementation of an electronic document management system, conditions for implementing university digitalization practices.*

Для обработки и поддержания информационного контента в вузе широко используются различные средства коммуникации, специализированные информационные образовательные среды (Moodle и др.), облачные технологии, сетевые ресурсы, социальные сети, системы обмена данными. При этом специализированные информационные системы, технологии электронного обучения должны обеспечивать информационную безопасность. Основным ресурсом цифровизации организации на примере вуза является защищенный электронный документооборот (ЭДО).

На государственном уровне создана правовая основа для ведения полноценного ЭДО[1], о чем может свидетельствовать деятельность государственных органов (см., например: URL: https://www.gosuslugi.ru/). Однако на уровне организации, в частности вуза, полноценного элек-

[1] См.: *Валеев Д. Х., Нуриев А. Г.* Электронный документооборот в сфере правосудия в условиях цифровой экономики // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2019. № 45. С. 467–489.

© Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф., 2022

тронного делопроизводства достичь не удается, о чем свидетельствуют многочисленные публикации[2].

В качестве причин, тормозящих ЭДО, называют низкую пользовательскую активность, в том числе руководящего состава вузов. Подчеркивается, что недостаток финансирования на приобретение лицензий и электронных подписей не позволяет организовать полноценный ЭДО. Отмечено, что необходима серьезная работа по настройке и доработке программы под конкретные задачи, роли и функции в системе электронного документооборота (СЭД)[3].

Важно отметить, что полностью перевести делопроизводство в электронный вид невозможно, поскольку некоторые документы вуза по законодательству должны храниться в бумажном виде[4].

Трудно не согласиться с мнением многих авторов[5] о необходимости разработки однозначных маршрутов прохождения документов, создания шаблонов документов; выявления областей делопроизводства, где используются только бумажные документы, исключительно ЭДО; определения перечня документов, подлежащих контролю исполнения в СЭД.

Важным фактором при создании безбумажного документооборота является выбор современной СЭД, позволяющей сформировать единое информационное пространство вуза, объединяющее все его подразделения и филиалы[6].

Многие авторы указывают на решающую роль руководства вуза в продвижении ЭДО[7], говорят о необходимости единоначалия и значительных полномочий у руководителя проекта внедрения СЭД, чтобы противостоять сопротивлению консервативных сотрудников вуза.

С одной стороны, развитие общества и государства обусловлено повсеместным внедрением цифровых технологий и как их разновидно-

[2] См.: *Андреева К. А., Когай В. Н.* Необходимость и степень внедрения электронного документооборота в вузе // Достижения науки и образования. 2019. № 2 (43). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/neobhodimost-i-stepen-vnedreniya-elektronnogo-dokumentooborota-v-vuze (дата обращения: 22.04.2022) ; *Titor S. E., Opimpiev A. Y., Eriashvili N. D.* Legal basis for the electronic document workflow in hr procedures Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. Т. 155. С. 1389–1396 ; и др.

[3] См.: *Андреева К. А., Когай В. Н.* Указ. соч. ; *Cicco L. R., Drumond G. M., Méxas M. P.* Critical success factors in the implementation of electronic document management system: a study at a public university Ciencia da Informacao. 2019. Т. 48, № 3. С. 184–202.

[4] См.: *Titor S. E., Opimpiev A. Y., Eriashvili N. D.* Op. cit.

[5] См.: *Межибо Е. А.* Электронный документооборот в деятельности вуза (на примере института культуры) // Молодой ученый. 2019. № 42 (280). С. 9–11. URL: https://moluch.ru/archive/280/63060/ (дата обращения: 22.04.2022).

[6] См.: *Волчинская Е. К.* Электронный документооборот : проблемы хранения // Информационное право. 2017. № 1. С. 4–12.

[7] См.: Подходы к автоматизации документооборота в вузе / А. П. Клишин [и др.] // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Серия: Информационные технологии. 2017. Т. 15, № 1. С. 36–46.

сти – электронным документооборотом; с другой стороны, организации при внедрении электронного документооборота сталкиваются не только с технологическими, финансовыми, психологическими трудностями, но и с отсутствием правового регулирования данного процесса, модельных локальных правовых актов.

Для внедрения ЭДО в Саратовской государственной академии права была выбрана система 1С: Документооборот. Преимуществом данной программы является то, что система базируется на платформе 1С: Предприятие 8, на этой же платформе основана уже внедренная интегрированная автоматизированная информационная система управления вузом 1С: Университет и система бухгалтерского учета.

К несомненным достоинствам системы 1С: Документооборот относят такие характеристики, как гибкость настроек, защищенность системы, информационная безопасность, форматы используемых файлов и др. Гибкость настройки пользователя 1С: Документооборот проявляется в возможности конструирования прав политики безопасности[8].

Целью настоящего исследования является анализ двухлетней практики внедрения электронного документооборота (ЭДО) как основной цифровой технологии управления вузом, правовых и организационных проблем; выработка оптимальных условий для успешной реализации практики цифровизации вузов.

Исследование проводилось на основе анализа опыта внедрения различных систем электронного документооборота и сравнения подходов к внедрению ЭДО в вузах, в других образовательных учреждениях, совокупности диалектического, формального и системного методов исследования, а также информационного подхода.

Использовался метод анализа возможностей систем ЭДО, в частности системы 1С: Документооборот. На основе метода моделирования[9] было проведено:

1. Моделирование в системе 1С документооборота академии на примере групп документов, таких как приказ, договор, входящая и исходящая корреспонденция.

2. Настройка, отладка процессов.

3. Настройка политики безопасности, настройка роли и функционала каждого сотрудника.

Экспериментальное внедрение системы в реальную деятельность академии (на примере приказа) включало в себя отработку маршрутов

[8] См.: *Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф.* Правовые проблемы электронного документооборота в организации // Информационное право. 2020. № 2. С. 20–25 ; *Их же.* Правовые тенденции цифровизации организаций (на примере вузов) // Информационное право. 2020. № 4. С. 21–26.

[9] The algorithm of document routing in the electronic document management system using machine learning methods International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM / M. N. Krasnyanskiy [et al.] // 18th International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM 2018. Conference proceedings. 2018. С. 765–772.

прохождения документов; обучение персонала; выявление типичных ошибок, неверных настроек[10].

Анализ внедрения цифровизации в практику вузов показал, что они используют различные информационные системы в своей деятельности и находятся на разных этапах внедрения СЭД. Их можно разделить на три группы. В первой группе вузов система используется для совместной работы над проектами и документами для ознакомления и исполнения. Во второй группе система используется для работы с документами, не требующими обязательного хранения бумажных копий, например со служебными записками. В третьей группе вузов осуществлено полное внедрение СЭД, и в большинстве случаев используется программа 1С: Документооборот.

Исследование проводилось с помощью размещения тестирования на различных интернет-площадках, в том числе в социальных сетях VK, мессенджерах Telegram, WhatsApp и др. В нем приняли участие свыше 20 российских вузов.

В анкете среди предложенных вариантов положительных сторон использования программы 1С: Документооборот респонденты отдали приоритет ускоренному прохождению документов (100 %), затем дистанционному согласованию документа; одинаково были оценены возможности 1С для ознакомления со связанными документами и осуществления контроля за этапами прохождения документа (78 и 74 % соответственно) (рис. 1).

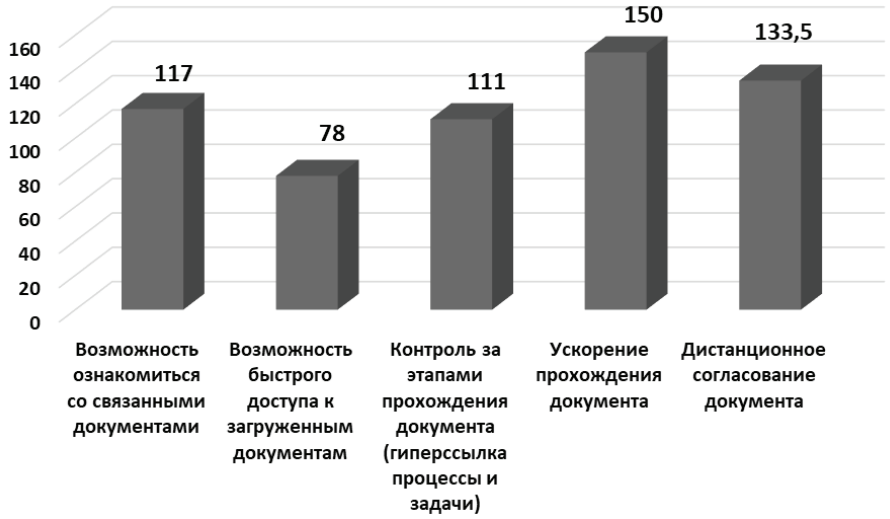


Рис. 1. Положительные аспекты использования программы 1С: Документооборот

В качестве негативных сторон программы 1С: Документооборот респонденты указали критерий «Контроль исполнения поручений, прозрач-

[10] См.: *Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф.* Правовые основы интеграции электронного документооборота в цифровую среду вуза // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2021. № 6 (143). С. 277–284.

ность ведения документа» (44 %); критерии «Невозможность регистрации документа задним числом» и «Дублирование процедур электронного и бумажного делопроизводства» набрали примерно одинаковое число – 26 и 21 % соответственно.

Полученные результаты анкетирования показали, что среди факторов, влияющих на успешность внедрения программы 1С: Документооборот, приоритетным выделен фактор «Воля руководителя» (96 %); фактор «Разработка точных маршрутов движения документов» был на втором месте (77 %); одинаково были важны факторы «Дисциплина исполнения документов», «Стандартизация наименований вводимых документов» (58 и 67 % соответственно; меньше всех было отдано голосов фактору «Уменьшение сроков согласования и рассмотрения документов» (рис. 2).

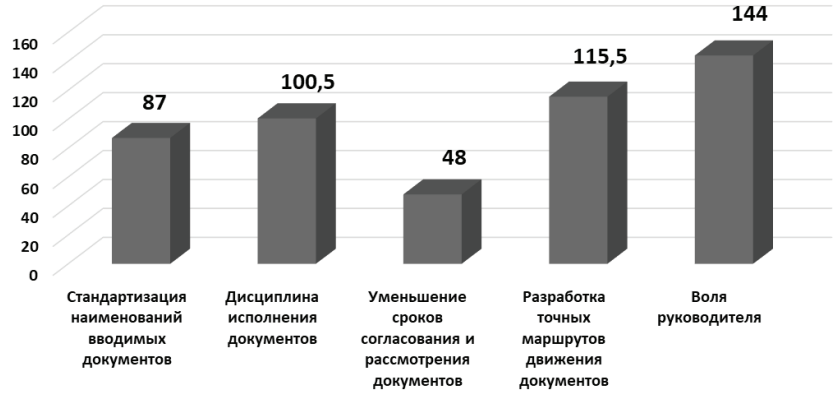


Рис. 2. Факторы, способствующие успешному внедрению программы 1С: Документооборот

При внедрении программы 1С: Документооборот в Саратовской государственной юридической академии (СГЮА) была создана экспертная методическая группа с целью тестирования и отладки процессов документов в 1С для особенностей образовательной организации[11]. В группу были включены сотрудники, прошедшие обучение в «Учебном центре 1С № 1».

Внедрение СЭД 1С: Делопроизводство в СГЮА проводилось с 1 февраля 2020 г. и включало в себя следующие этапы.

На первом этапе (до апреля 2020 г.) производились поэтапная настройка системы и обучение сотрудников. Внедрение ЭДО в работу отделов вуза осуществлялось с помощью экспертной методической группы, которая на начальном этапе моделировала работу отделов вуза в соответствии с возможностями программы 1С: Документооборот, а также проводила апробацию и первичное внедрение некоторых видов документов в ЭДО, обучение руководства вуза, начальников отделов, ведущих сотрудников.

[11] См.: *Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф.* Правовые основы интеграции электронного документооборота в цифровую среду вуза. С. 277–284.

Для успешной адаптации сотрудников к использованию в СЭД была проведена большая методическая работа. При обучении была учтена специфика обработки документов в подразделениях СГЮА, особенности обучаемых, в том числе профессиональная квалификация, навыки владения компьютерной техникой, возраст. Подготовлен обширный методический материал, включая пошаговые инструкции и демонстрационные видеоролики, организовано «круглосуточное» консультирование[12] .

На втором этапе к работе в программе 1С: Документооборот были привлечены сотрудники практически всех отделов академии, расширен круг обрабатываемых документов.

При активной поддержке руководства академии особенно интенсивно внедрение ЭДО проходило в период вынужденной дистанционной работы, поскольку позволило решить целый ряд насущных задач. Однако с выходом из изоляции во всех случаях, где регламентировано хранение бумажных версий документов, подписанных личной подписью, многие подразделения вернулись к использованию бумажного документооборота. Важный фактор, который сдерживал полноценное внедрение ЭДО в то время, лежал в правовом поле.

На третьем этапе при активной поддержке руководства академии рабочей группой осуществлялась дальнейшая адаптация системы, а также повсеместное внедрение ЭДО во все отделы СГЮА.

Подводя итоги двухлетнего использования ЭДО в СГЮА, следует отметить динамичный характер внедрения программы 1С: Документооборот. В настоящее время настроена работа со следующими видами документов: девять видов кадровых приказов, представления, служебные записки, договоры, дополнительные соглашения, письма и др. В активный ЭДО вовлечены все подразделения академии.

Внедрены шаблоны документов, которые заполняются непосредственно в системе 1С: Документооборот и направляются на согласование и утверждение автоматически по настроенному маршруту. У большинства документов в зависимости от их вида автоматически заполняются вкладки «Рабочая группа» и «Визы».

Настроены автоматическое изменение визирующих лиц и маршрута согласования, исполнения документов, в том числе в связи с временным замещением должностей, обусловленным командировкой, отпуском или больничным листом сотрудника. Определен порядок регистрации внутренних документов, часть документов, таких как представления, служебные и докладные записки, регистрируются подразделениями в отдельных электронных журналах и сканируются для ввода в систему 1С: Документооборот уже с номерами и подписанные руководителем. Регламентировано и жестко контролируется руководителем строгое испол-

[12] См.: *Ереско П. В., Изотова В. Ф.* Формирование навыков электронного делопроизводства с использованием системы 1С: Документооборот // Паритеты, приоритеты и акценты в цифровом образовании : сб. науч. трудов : в 2 ч. Саратов, 2021. С. 204–209.

нение сроков документов. Регистрация документов пока осуществляется вручную вследствие невозможной регистрации срочных документов «задним» числом.

Документы, утверждаемые ректором и проректорами, подписываются квалифицированной электронной подписью. Руководители остальных подразделений для визирования документов используют электронный штамп, по сути, встроенную неквалифицированную электронную подпись, привязанную к конкретному рабочему компьютеру.

Большое внимание уделяется подготовке кадров для работы с системой 1С: Документооборот. При этом ведется постоянное консультирование работников специалистами, непрерывное обучение и переобучение сотрудников – участников ЭДО.

Такой прорыв в части организации полноценного использования электронного документооборота обусловлен инициативой, вовлеченностью в цифровизацию вуза его руководителей и их постоянным контролем. Важнейшим фактором внедрения ЭДО была разработка нормативно-правовой базы делопроизводства в СГЮА.

Был принят обновленный локальный нормативный акт – инструкция по делопроизводству, который закрепил основные положения организации документооборота академии, общие требования к созданию отдельных видов документов вуза, маршруты прохождения документов, понятия «электронный документ», «электронная подпись». Данная инструкция стала важной основой внедрения ЭДО. В 2022 г. инструкция была доработана и дополнена инструкцией по подготовке документов в системе электронного документооборота 1С: Документооборот в СГЮА приказом от 25 марта 2022 г. Приказом ректора от 1 апреля 2022 г. в связи с экономией бумаги вводится исключительно электронный документооборот без использования бумажных носителей путем подписания электронных документов электронной подписью или уникальным электронным штампом подписи руководителя. Ректор поручил рабочей группе определить перечень документов, подлежащих хранению, комплектованию, учету и использованию в электронном виде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время сложилась непростая ситуация одновременного ведения нескольких информационных систем, не интегрированных между собой: 1С: Документооборот, 1С: Университет, БЭСТ, 1С: Бухгалтерия, требующих многократной регистрации одних и тех же документов. Такое положение является противоестественным, характерным для переходного этапа.

В результате проведенного исследования были получены критерии, которые можно сгруппировать в качестве оптимальных условий внедрения в практику цифровизации вузов электронного документооборота:

1. Повышение информационных навыков, грамотности сотрудников.

2. Быстрый доступ к информации и отсутствие двойного ввода данных.

3. Повышение эффективности труда, снижение временных затрат на рутинные операции.

4. Раздельный учет финансового результата.

Рассмотрены особенности внедрения различных типов электронного документооборота, разработаны методические рекомендации по организации правового регулирования процесса внедрения ЭДО в организациях. Следовательно, решение вопроса построения каркаса из локальных норм в области внедрения ЭДО внутри организации и обеспечения информационной безопасности должно прорабатываться и систематизироваться в соответствии с положениями действующего законодательства. Результатом является также то, что модельные локальные правовые акты должны быть не только задекларированы, но и подкреплены соответствующим терминологическим аппаратом и эффективными мерами по их созданию.

В частности, разработанные локальные нормативные акты СГЮА, например инструкция по делопроизводству, должны быть дополнены разделом, регулирующим ЭДО, придание юридической силы электронному документу, ведение и хранение электронных документов в системе 1С: Документооборот.

Кроме того, анализ результатов средних показателей проведенного аналитического, методологического, практического исследования в области внедрения системы 1С: Документооборот привел к однозначному выводу о необходимости разработки и использования в организации модельных локальных нормативно-правовых актов в форме технико-правовых норм, например Реестра согласований, описывающих маршруты движений документов.

Библиографический список

Андреева К. А., Когай В. Н. Необходимость и степень внедрения электронного документооборота в вузе // Достижения науки и образования. 2019. № 2 (43). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/neobhodimost-i-stepen-vnedreniya-elektronnogo-dokumentooborota-v-vuze

Валеев Д. Х., Нуриев А. Г. Электронный документооборот в сфере правосудия в условиях цифровой экономики // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2019. № 45. С. 467–489.

Волчинская Е. К. Электронный документооборот : проблемы хранения // Информационное право. 2017. № 1. С. 4–12.

Ересько П. В., Изотова В. Ф. Формирование навыков электронного делопроизводства с использованием системы 1С: Документооборот // Паритеты, приоритеты и акценты в цифровом образовании : сб. науч. трудов : в 2 ч. Саратов, 2021. С. 204–209.

Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф. Правовые основы интеграции электронного документооборота в цифровую среду вуза // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2021. № 6 (143). С. 277–284.

Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф. Правовые проблемы электронного документооборота в организации // Информационное право. 2020. № 2. С. 20–25.

Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф. Правовые тенденции цифровизации организаций (на примере вузов) // Информационное право. 2020. № 4. С. 21–26.

Межибо Е. А. Электронный документооборот в деятельности вуза (на примере института культуры) // Молодой ученый. 2019. № 42 (280). С. 9–11. URL: https://moluch.ru/archive/280/63060/

Подходы к автоматизации документооборота в вузе / А. П. Клишин [и др.] // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Серия: Информационные технологии. 2017. Т. 15, № 1. С. 36–46.

Titor S. E., Opimpiev A. Y., Eriashvili N. D. Legal basis for the electronic document workflow in hr procedures Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. Vol. 155. P. 1389–1396.

Cicco L. R., Drumond G. M., Méxas M. P. Critical success factors in the implementation of electronic document management system : a study at a public university Ciencia da Informacao. 2019. Vol. 48, № 3. С. 184–202.

The algorithm of document routing in the electronic document management system using machine learning methods International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM / M. N. Krasnyanskiy [et al.] // 18th International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM 2018. Conference proceedings. 2018. P. 765–772.

References

Andreeva K. A., Kogai V. N. The Need and degree of implementation of electronic document management in higher education // Achievements of science and education. 2019. № 2 (43). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/neobhodimost-i-stepen-vnedreniya-elektronnogo-dokumentooborota-v-vuze

Valeev D. Kh., Nuriev A. G. Elektronnyy dokumentooborot v sfere pravosudiya v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki [Electronic Document Flow in the Field of Justice in the Digital Economy] // Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2019. Issue 45. P. 467–489. (In Russ.).

Volchinskaya E. K. Electronic document management: storage problems // Information law. 2017. № 1. P. 4–12.

Yeresko P. V., Izotova V. F. Formation of electronic office management skills using the 1S system: Document management // In the collection: Parities, priorities and accents in digital education. Collection of scientific papers. In 2 parts. Saratov, 2021. P. 204–209.

Kovaleva N. N., Yeresko P. V., Izotova V. F. Legal bases of integration of electronic document management into the digital environment of the university // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. № 6 (143). P. 277–284.

Kovaleva N. N., Yeresko P. V., Izotova V. F. Legal problems of implementing electronic document management in organizations //Information law. 2020. № 2. P. 20–25.

Kovaleva N. N., Yeresko P. V., Izotova V. F. Legal trends of digitalization of organizations (on the example of universities) // Information law. 2020. № 4. P. 21–26.

Meibo E. A. Electronic document management in the activities of the universities (for example Institute of culture) // Young scientist. 2019. № 42 (280). P. 9–11. URL: https://moluch.ru/archive/280/63060/

Approaches to document management automation in higher education / A. P. Klishin [et al.] // Vestn. NSU. Series: Information technologies. 2017. Vol. 15, № 1. P. 36–46.

Titor S. E., Opimpiev A. Y., Eriashvili N. D. Legal basis for the electronic document workflow in hr procedures Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. Vol. 155. P. 1389–1396.

Cicco L. R., Drumond G. M., Méxas M. P. Critical success factors in the implementation of electronic document management system: a study at a public university Ciencia da Informacao. 2019. Vol. 48, № 3. P. 184–202.

The algorithm of document routing in the electronic document management system using machine learning methods International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM / M. N. Krasnyanskiy [et al.] // 18th International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM 2018. Conference proceedings. 2018. P. 765–772.

Для цитирования:

Ковалева Н. Н., Ересько П. В., Изотова В. Ф. Анализ результатов внедрения практик цифровизации вуза // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 220–229. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/220–229

Recommended citation:

Kovaleva N. N., Eresko P. V., Izotova V. F. Analysis of the results of the introduction of digitalization practices of the university // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 220–229. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/220–229

Саратовская государственная юридическая академия

Ковалева Н. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий

E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru

Ересько П. В., кандидат педагогических наук, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий

E-mail: pv.eresko@yandex.ru

Изотова В. Ф., кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий

E-mail: vf-izotova@yandex.ru

Saratov State Law Academy

Kovaleva N. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Information Law and Digital Technologies Department

E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru

Eresko P. V., Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Information Law and Digital Technologies Department

E-mail: pv.eresko@yandex.ru

Izotova V. F., Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor of the Information Law and Digital Technologies Department

E-mail: vf-izotova@yandex.ru

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/230–242

НАУЧНЫЕ ИДЕИ ИВАНА АЛЕКСАНДРОВИЧА ГАЛАГАНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 сентября 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются основные аспекты, характерные для научных трудов Ивана Александровича Галагана, в контексте современных административно-правовых проблем, такие как системность, логичность, комплексность, объективность, критичность, дискуссионность, простота изложения, патриотизм.*
Ключевые слова: *научное достояние, научные идеи, административная ответственность, административная реформа.*

Abstract: *the article examines the main aspects characteristic of Ivan Alexandrovich Galagan's scientific works in the context of modern administrative and legal problems, such as consistency, logicality, complexity, objectivity, criticality, debativeness, simplicity of presentation, patriotism.*
Key words: *scientific heritage, scientific ideas, administrative responsibility, administrative reform.*

Данная статья состоит из двух частей: первая – воспоминания об известном российском ученом, прекрасном педагоге, коллеге; вторая – краткая характеристика научных трудов И. А. Галагана. Следует отметить, что подробный и тщательный анализ работ И. А. Галагана представил Ю. Н. Старилов в книге, посвященной памяти И. А. Галагана (к 80-летию со дня рождения)[1].

Мне посчастливилось быть не только ученицей Ивана Александровича, так как я училась на заочном отделении юридического факультета (1977–1983), но и коллегой: я работала в качестве секретаря-машинистки деканата дневного отделения юрфака. Вместе с Иваном Александровичем я проработала 21 год. Взаимодействие в работе заключалось в эпизодических встречах на кафедре, когда я приносила документы из деканата для ознакомления, или когда Иван Александрович заходил в деканат для встречи с деканом.

[1] См.: *Старилов Ю. Н.* Иван Александрович – выдающийся ученый-юрист и талантливый педагог с душой поэта // Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 67–92.

© Гриценко В. В., 2022

В деканате мы с ним и познакомились. Он спросил, как работается, что не получается, и я ответила, что никак не могу запомнить всех преподавателей, так как их много и почему-то все они заходят в деканат. Иван Александрович сказал: «Ты, главное, декана и меня запомни, остальных – потом». В дальнейшем при встречах он спрашивал, всех ли я запомнила. Чувство юмора было характерно для Ивана Александровича. С ним было очень интересно общаться, он легко вступал в контакт, общался с удовольствием, несмотря на разную «весовую» категорию. Интересовался родителями и всегда говорил какую-либо фразу, которая вводила меня в тупик. Например, при одном из общений Иван Александрович вслед мне сказал: «Запомни, красивую женщину есть всегда за что ненавидеть». Я не поняла, почему именно мне он это адресовал, да и в наше время считалось бескультурным задавать глупые вопросы профессору, но я все-таки осмелилась и спросила: «За что?» – «За ее независимость», – ответил он.

Я училась на заочном отделении. Чтобы послушать лекцию во время сессии, нужно было отпрашиваться у декана. Поскольку это было в рабочее время, то не всегда получалось. На одной из таких лекций мне не удалось присутствовать, и я попыталась извиниться перед Иваном Александровичем. Неожиданно он спросил: «Тебя били в детстве?» – «Конечно же, нет!» – «А жаль!», – произнес он, улыбаясь. На вопрос: «Почему жаль?» он ответил: «Нельзя быть такой добросовестной!».

Когда я заканчивала обучение на юрфаке, Иван Александрович поинтересовался о моих дальнейших планах (в то время я находилась в поиске трудоустройства). Он спросил: «Зачем, чтобы потом вернуться?». И когда меня приглашали в другие вузы, я всегда вспоминала его слова «чтобы потом вернуться».

Иван Александрович запомнился мне красивым, интеллигентным, обаятельным, талантливым, с огромным и добрым чувством юмора, обладающим живым умом и божьим поэтическим даром (сидя на госэкзаменах, мог написать стихотворение, эпиграмму); доброжелательным отношением к студентам; любящим жизнь, коллег и особенно своих детей (он с такой любовью смотрел на свою дочь, которая была в то время студенткой, что готов был сделать для нее всё. Это было видно по его лицу: оно просто сияло!).

И еще мне запомнилось то время, как время настоящей дружбы. Г. Ф. Горский, В. С. Основин, Л. Д. Кокорев, И. А. Галаган – их дружба не была безоблачной. Я помню две ссоры, если их можно так назвать. Первая – из-за напечатания какой-то книги (Лев Дмитриевич наотрез отказался участвовать в ней, не разделяя научных идей И. А. Галагана). В деканате они разговаривали на повышенных тонах, после чего И. А. Галаган хлопнул дверью и ушел!

Второй инцидент был связан с сотрудником кафедры теории, которого Л. Д. Кокорев хотел уволить, а И. А. Галаган – нет. В результате – не уволили! Это были два титана, и когда они сталкивались – был достойный поединок. Но это было всегда интеллигентно, без обид, каждый отстаи-

вал свою позицию, и кто-то один красиво уступал. В то время поспорить с Л. Д. Кокоревым, обладающим не только должностью, но и великим авторитетом, мог только И. А. Галаган.

Все эти качества И. А. Галагана нашли отражение в его научных трудах.

Прочитав практически все его работы, по крайней мере, те, которые находятся в нашей библиотеке, я постаралась выделить несколько аспектов, характерных для его работ в контексте современных проблем.

1. Системность. Первую попытку определения административной ответственности И. А. Галаган предпринял в 1958 г.[2], затем повторил через 10 лет в 1968 г. По его мнению, «под юридической ответственностью в советском праве следует понимать конкретные меры государственного принуждения, сформулированные в санкциях правовых норм, применяемые к виновным в нарушении правовых обязанностей уполномоченными на то органами государства и их должностными лицами, преследующими задачи охраны советского общества и личности от правонарушений, задачи, исправления, а также в указанных в законе случаях подавления виновных, содержащие государственное осуждение их личности, противоправным действиям (бездействиям) и выражающиеся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнять»[3].

Это красивое, классическое, содержательное, емкое понятие с учетом всех признаков. И в настоящее время вопрос о понятии административной ответственности представляется дискуссионным.

По мнению И. А. Галагана, «системные связи существуют не только между отраслевыми процессуальными формами, но и на более низком уровне, пронизывая содержание процессуальных форм родственных институтов различных отраслей права». Рассматривая отдельные вопросы, касающиеся юрисдикционного права, И. А. Галаган и О. Я. Баев подчеркивали, что, «входя в систему процессуальных норм, посредством которых реализуются меры юридической ответственности, те или иные процессуальные формы приобретают системное сходство в характере их функций»[4]. Не случайно А. П. Шергин считает монографии И. А. Галагана «образцом применения системного анализа в исследуемой проблеме»[5].

2. Логичность. Проблемы реализации юридической ответственности И. А. Галаган видел в «концепции единства и взаимообусловленности государства и права», которые имеют методологическое значение для обо-

[2] См.: *Галаган И. А.* К вопросу о понятии ответственности по советскому праву // Ученые записки Новгородского пед. ин-та. Новгород. 1958. Т. 4. С. 235–260.

[3] Там же. С. 546–547.

[4] *Галаган И. А., Баев О. Я.* К вопросу о юрисдикционном праве. Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж, 1979. С. 151.

[5] *Шергин А. П.* Об ученом-административисте Галагане Иване Александровиче // Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 11.

значения многих правовых явлений, в том числе категорий юридической ответственности, принуждения и многих других[6].

И. А. Галаган к одной из важных проблем теории юридической ответственности относит проблемы принципов ее осуществления. Методологию ее решения И. А. Галаган связывал с ее двойственной природой «как материально-процессуального явления». По его мнению, «ее суть в этом смысле всегда состоит в том, что она заключается в применении материально-правовых штрафных (карательных) санкций в соответствующих рамках процессуальной деятельности и того или иного процесса – уголовного, гражданского, административного, дисциплинарного производства и т. д. Это значит, что в ее основе лежат всегда два начала – материальное содержание и процессуальное оформление»[7]. С этим и в настоящее время нельзя не согласиться.

3. Комплексность. И. А. Галаган считал, что «юридическая ответственность, иные формы государственного принуждения, например, обладают присущими им государственно-властными и иными свойствами потому, что они развиваются и осуществляются в рамках взаимосвязи государства и права, в рамках, в частности, правоприменительных отношений»[8]. И. А. Галаган подчеркивал, что «выявление признаков административной ответственности оказывается невозможным в отрыве от учета соответствующих признаков юридической ответственности в других отраслях советского права»[9]. В 60–70-е гг. XX в. стоял вопрос о необходимости комплексного законодательства об административной ответственности. В настоящее время этот вопрос представляется также актуальным, так как отсутствует законодательство, отвечающее современным реалиям. На стадии разработки находятся два кодифицированных акта: новый проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях (кроме того, «стучатся в дверь» Экологический кодекс, Предпринимательский кодекс, Информационный кодекс, Цифровой кодекс и др.).

4. Объективность оценки ситуации, в которой находилась страна, решаемость правовых проблем через повышение уровня правовой культуры общества и государства. По мнению И. А. Галагана, «правовая культура – это емкое общественно-политическое и социально-правовое явление, характеризующее всю структуру политической

[6] См.: *Галаган И. А.* Проблемы правовых форм деятельности Российского государства // Юридические записки. Вып. 3 : Проблемы государственной власти. Воронеж, 1995. С. 11.

[7] *Галаган И. А.* Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность : проблемы содержания, установления, реализации : межвуз. сб. науч. трудов. Воронеж, 1989. С. 16.

[8] *Галаган И. А.* К разработке концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права // Охранительный механизм в правовой системе социализма : межвуз. сб. трудов. Краснодар, 1989. С. 30.

[9] Там же. С. 541.

системы государства и его жизнь с точки зрения роли права в общественно-политических процессах». От правовой культуры зависит совершение административных правонарушений. Важным аспектом статического воздействия права на государство, его органы и должностных лиц, по мнению И. А. Галагана, «является его значимость как фундамента правового воспитания работников государственного аппарата и всех граждан». Под правовым воспитанием он понимал «непременное условие формирования активной жизненной позиции, чувств высокой гражданственности и ответственности личности перед обществом и государством»[10].

5. Критичность, честность в оценке. Так, в одной из своих работ И. А. Галаган подчеркивал, что «проблема понятия административной ответственности все больше и больше интересует научных и практических работников. Однако, несмотря на большой интерес к этой проблеме, она все еще разрешена неудовлетворительно»[11]. Это было в 1968 г., в то время подобная критика не приветствовалась. Не щадил он и ученых, которые давали определение административной ответственности. Например, анализируя понятия административной ответственности, данное О. М. Якуба (как ответственность за совершение административного проступка перед органами управления, а в случаях, предусмотренных законом, и перед судом или единоличным судьей), И. А. Галаган считал данное определение «несовершенным», так как «в основе лежит тавтология, при которой определение понятия подменяется изменением его первоначальной формы (слово «административная» латинского происхождения идентично русскому «управленческая»), но и потому, что в них остается неясным смысловое значение центрального термина – что такое «ответственность», в данном случае – административная – ради обозначения которого это понятие существует»[12].

И. А. Галаган подчеркивал, что определение административной ответственности «должно быть сформулировано таким образом, чтобы его можно было отграничить от сходных правовых явлений»[13]. В настоящее время практически во всех учебниках, учебных пособиях, научных публикациях выделяются признаки административной ответственности, отличающие ее от других видов.

6. Дискуссионность. В статье, посвященной 100-летию со дня рождения выдающегося отечественного ученого-юриста М. С. Строговича, И. А. Галаган ставит под сомнение свое определение метода правового

[10] *Галаган И. А.* Проблемы правовых форм деятельности Российского государства. С. 5–6.

[11] *Галаган И. А.* Теоретические вопросы понятия административной ответственности (по поводу определения понятия ответственности в правовой литературе) // Сборник материалов конкретных исследований, проведенных криминологической лабораторией ВГУ в областях Черноземного Центра, и материалы IV Воронежской науч.-практ. конф. по проблемам изучения и предупреждения преступности. Воронеж, 1968. Вып. 9. С. 537–538.

[12] Там же. С. 537–538.

[13] Там же. С. 539.

регулирования через призму научных идей М. С. Строговича, подчеркивая, если бы не вывод ученого, то «возможно, на этих позициях я и остался бы, тем более, что они в некотором смысле отличались определенной новизной, теперь эти положения, видимо, нуждаются в корректировке»[14]. Иван Александрович, безусловно, обладал талантом научного предвидения, о чем свидетельствуют практически все его научные труды. Вступая в дискуссию с другими учеными, он корректно и аргументированно излагал свою позицию, используя при этом метод сравнительно-правового анализа. В частности, институт административной ответственности государственных служащих считал «важным средством их воспитания в духе строгого соблюдения государственной дисциплины и борьбы с правонарушениями»[15].

По его мнению, «административное право предусматривает административную ответственность граждан, административную ответственность служащих, дисциплинарную ответственность. Каждая из них имеет самостоятельное значение и различные основания возникновения. Административная ответственность служащих занимает промежуточное место между названными видами ответственности, имеет общие с ними черты, но вместе с тем отличается от них только ей присущими особенностями, выяснение которых представляет задачу специального исследования»[16].

7. Простота изложения. Научными трудами И. А. Галагана можно пользоваться не только современным ученым для сравнения с проблемами, существующими в науке, но и студентам юридических вузов. Простота изложения его научных концепций поражает стилем написания, чего так не хватает в настоящее время ученым и законодателям. Практически по названию законов нельзя определить, какую сферу общественных отношений он регулирует. В настоящее время принимаются федеральные законы с совершенно одинаковым названием, например Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[17], при этом не ясно, в какие. Еще большее недоумение вызывает ситуация, когда в эти законы вносятся изменения, и тогда это выглядит так, как, например, Федеральный закон от 25 марта 2022 г. № 61-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О

[14] *Галаган И. А.* Талант научного предвидения // Юридические записки. Вып. 2 : Жизнь и наука : к 100-летию со дня рождения М. С. Строговича. Воронеж, 1995. С. 45.

[15] *Галаган И. А.* К вопросу о понятии и специфических особенностях административной ответственности советских государственных служащих // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма : тезисы докл. науч. конф. Воронеж, 1962. С. 18.

[16] Там же. С. 19.

[17] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 марта 2022 г. № 72-ФЗ // Рос. газета. 2022. 29 марта.

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[18].

Для сравнения обратимся к работам И. А. Галагана. Одна из его фундаментальных научных статей (в рубрике «Критика и библиография») посвящена теоретическим проблемам административной ответственности. Ее название: «Теоретические вопросы понятия административной ответственности» и в скобочках, как бы для разъяснения «(по поводу определения понятия ответственности в правовой литературе)»[19]. Именно для простоты восприятия многих сложных проблем И. А. Галаган и ставил вопросы, акцентируя внимание исследователей, и впоследствии же сам на них отвечал. Например: «Какие же признаки характеризуют содержание юридической ответственности? Каков логический путь их отыскания?»[20]. И умело проводил нас по научным «лабиринтам» от позиций ученых того времени до аргументированного своего мнения, при этом оставляя как бы «задел» для других научных изысканий, в частности, раскрывая случаи, когда охранительные правоотношения «возникают в связи с совершением правонарушений и когда целью таких правонарушений является привлечение виновных к ответственности». И. А. Галаган подчеркивал, что эти отношения не ограничиваются только задачами ответственности, так как указанные отношения в подавляющем большинстве случаев «возникают по иным поводам и обстоятельствам, в связи с иными юридическими факторами, ничего общего с правонарушениями не имеющими, – в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями и иной государственной необходимостью, обусловливающей применение мер принуждения в целях защиты общества и государства от возможных и нежелательных последствий – карантин, реквизиция и т. д.»[21]. Таким образом, ученый не ставит точку, а вовлекает в научную дискуссию. И. А. Галаган мог свои идеи излагать последовательно, логично, а мог на одной странице изложить суть проблемы[22]. Несмотря на то что административную ответственность ученый определял как сложное правовое отношение[23], он делал это легко, стиль изложения – располагающий.

8. Патриотизм. Анализируя труды Е. Т. Гайдара (одного из «отцов» нынешних разрушительных реформ, как его назвал И. А. Галаган), в которых, по мнению И. А. Галагана, «отчетливо пульсирует мысль

[18] Рос. газета. 2022. 29 марта.

[19] *Галаган И. А.* Теоретические вопросы понятия административной ответственности (по поводу определения понятия ответственности в правовой литературе). С. 537–553.

[20] Там же. С. 538.

[21] Там же. С. 549.

[22] См., например: *Галаган И. А.* К методологии исследования государственных и правовых явлений // Проблемы теории социалистического государства и права. М., 1977. С. 108–109.

[23] См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное материально-правовое исследование). Воронеж, 1970 ; Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 143.

о необходимости во что бы то ни стало разрушить до основания современную российскую государственность, а затем на ее обломках создать новое «светлое» государство будущего, удобное и выгодное, разумеется, нуворишам»[24]. Разочарование и боль за свою страну звучат в этих словах. И. А. Галаган призывал и считал «долгом» ученых «поднять голос в защиту социальной ценности права и государства, правового регулирования как фактора стабильности развития и укрепления любых нормальных форм жизнедеятельности людей»[25], что практически он и делал в своих научных трудах.

Наступили другие времена, страна другая и мы другие, и студенты другие. 2–3 года назад одному из студентов, который решил принять участие в научно-студенческой конференции, я посоветовала ознакомиться с трудами Ивана Александровича Галагана. Через неделю он подошел ко мне и сказал: «Читал я Вашего Галагана и не понял, что можно из трудов взять, так как там про КПСС, Ленина, советское строительство, социалистическую законность… в общем все старье! Использовать в докладе – нечего!».

Студенту я ответила словами Михаила Васильевича Ломоносова: «Народ, не знающий своего прошлого, не имеет будущего». Работы Ивана Александровича Галагана – это не прошлое, это наше сегодня и завтра.

Многие проблемы, о которых писал Иван Александрович, – старые, но в новой оболочке. Следует заметить, что сборники трудов того времени напечатаны не на белой бумаге (рыжая, советская, наша родная), а сейчас – это тоже будет наша российская – такого же цвета – экобумага. Обратите внимание на объем.

Если в советский период принимали в год (например, в 1985 г.) – 6 законов СССР и 7 законов – в РСФСР[26], то в настоящее время – более 500! Первый Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, принятый на девятой сессии Верховного Совета РСФСР десятого созыва 20 июня 1984 г. и введенный в действие с 1 января 1985 г., состоял из 307 статей (125 страниц). Современный КоАП РФ – 545 страниц, при этом проект нового КоАП – 405 страниц; проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – 177 страниц. Это все результаты административных реформ!!!

Толковый словарь русского языка определяет реформу как «преобразование, изменение, переустройство чего-н.»[27].

Любая административная реформа влечет изменения административного законодательства, в принципе она для того и вводится. Однако на практике мы видим иное: и проект нового Кодекса Российской Федера-

[24] *Галаган И. А.* Проблемы правовых форм деятельности Российского государства. С. 4–5.

[25] Там же.

[26] См.: *Голещихин В. С.* Системные дефекты федерального законодательства (часть1) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 47.

[27] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 678.

ции об административных правонарушениях, и проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются «сырыми», порождающими огромное количество проблем, поэтому в таком виде их принимать нельзя.

Одной из проблем, на которую И. А. Галаган обращал внимание, и она актуальна и сегодня – это качество нормативно-правовых актов. И. А. Галаган подчеркивал, что «остро стоят давние проблемы о качестве принимаемых законодательных актов, а также о пределах правового регулирования, о том, до каких параметров, уровней, сторон и сфер деятельности может доходить правовая регламентация поведения различного рода субъектов»[28].

В настоящее время институт административной ответственности находится в центре государственных реформ, что вполне объяснимо, так как значительная часть государственного управления осуществляется через реализацию административной ответственности[29].

Применительно к нашему времени А. В. Руденко подчеркивает, что «административная ответственность является мощным регулятором общественных отношений, поэтому неудивительно внимание к ней как со стороны законодателя, так и со стороны профессионального и научного сообщества»[30].

Так же, как и труды Ивана Александровича – это тоже наше достояние!

В сборнике статей, посвященных памяти Льва Дмитриевича Кокорева, Иван Александрович задается вопросом: «Кто знает, если бы не Лев Дмитриевич, стал бы я доктором наук»… И еще его фраза: «Я считал, считаю и буду считать, что заслуга Льва Дмитриевича в моем случае несомненна. Он вовремя дал хороший совет, а я лишь реализовал свои возможности»[31].

Я уверена, что Иван Александрович, безусловно, стал бы доктором юридических наук!

[28] *Галаган И. А.* О природе правового регулирования. Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 4 : Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 23.

[29] Например, см.: *Старилов Ю. Н.* Модернизация административно-процессуального законодательства : основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75 ; *Попугаев Ю. И.* Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 19–24 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Критический взгляд на проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44–51.

[30] *Руденко А. В.* Вопросы реформирования института административной ответственности // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 2–5.

[31] *Галаган И. А.* Несколько страниц воспоминаний. Служение истине : научное наследие Л. Д. Кокорева : сб. статей. Воронеж, 1997. С. 15.

А вот стала бы я доктором юридических наук без Вили Филипповны Головченко, Виктора Степановича Основина, Льва Дмитриевича Кокорева, Ивана Александровича Галагана, Нины Ивановны Химичевой и других ученых, – конечно же, нет. Они нас учили не только работе, науке, они нас учили любить, дружить, жить.

…На одной из наших последних случайных встреч Иван Александрович спросил, кто был деканом, когда я пришла работать на факультет. Деканом был Виктор Васильевич Труфанов, мы вспомнили добрыми словами его, Геннадия Федоровича Горского, Виктора Степановича Основина, Льва Дмитриевича Кокорева, и Иван Александрович сказал такую фразу: «Хорошо, что есть с КЕМ вспомнить». На этом «хорошо» мне бы и хотелось закончить.

Библиографический список

Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

Галаган И. А. К вопросу о понятии ответственности по советскому праву // Ученые записки Новгородского пед. ин-та. Новгород, 1958. Т. 4. С. 235–260.

Галаган И. А. К вопросу о понятии и специфических особенностях административной ответственности советских государственных служащих // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма : тезисы докл. науч. конф. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1962. С. 18–20.

Галаган И. А. К методологии исследования государственных и правовых явлений. Проблемы теории социалистического государства и права. М., 1977. С. 108–109.

Галаган И. А. К разработке концепции единства и взаимообусловленности социалистического государства и права // Охранительный механизм в правовой системе социализма : межвуз. сб. трудов. Краснодар, 1989. С. 18–31.

Галаган И. А. Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность : проблемы содержания, установления, реализации : межвуз. сб. науч. трудов. Воронеж, 1989. С. 10–20.

Галаган И. А. Несколько страниц воспоминаний. Служение истине : научное наследие Л. Д. Кокорева : сб. статей. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1997. С. 13–18.

Галаган И. А. О природе правового регулирования // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 4 : Право и политика : современные проблемы соотношения и развития. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. С. 21–43.

Галаган И. А. Проблемы правовых форм деятельности Российского государства // Юридические записки. Вып. 3 : Проблемы государственной власти. Воронеж : Изд-во ВГУ. 1995. С. 4–12.

Галаган И. А. Талант научного предвидения // Юридические записки. Вып. 2 : Жизнь и наука : к 100-летию со дня рождения М. С. Строговича. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1995. С. 37–47.

Галаган И. А. Теоретические вопросы понятия административной ответственности (по поводу определения понятия ответственности в правовой литературе) // Сборник материалов конкретных исследований, проведенных криминологической лабораторией ВГУ в областях Черноземного Центра, и материалы IV Воронеж. науч.-практ. конф. по проблемам изучения и предупреждения преступности. Воронеж, 1968. Вып. 9. С. 537–553.

Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное материально-правовое исследование). Воронеж : Изд-во ВГУ, 1970.

Галаган И. А., Баев О. Я. К вопросу о юрисдикционном праве. Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1979.

Голещихин В. С. Системные дефекты федерального законодательства (ч. 1) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 47–51.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2010. 544 с.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : «А ТЕМП», 2004. 944 с.

Попугаев Ю. И. Основные концептуальные положения по разработке Общей и Особенной частей нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 19–24.

Руденко А. В. Вопросы реформирования института административной ответственности // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 2–5.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44–51.

Старилов Ю. Н. Модернизация административно-процессуального законодательства : основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75.

Старилов Ю. Н. Иван Александрович – выдающийся ученый-юрист и талантливый педагог с душой поэта // Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2010. С. 67–92.

References

Vinokurov V. A. Excessive lawmaking: problems and possible solutions // Constitutional and municipal law. 2021. № 10. P. 53–57.

Galagan I. A. On the question of the dressing responsibility, scientific notes of the Novgorod Pedagogical Institute. Novgorod, 1958. T. 4. P. 235–260.

Galagan I. A. Why the Soviet state and the rule in the primary publication of communism. Abstracts of the Scientific Conference reports. Voronezh : Publishing VSU, 1962. P. 18–20.

Galagan I. A. To the methodology for the weedness of state and legal phenomena. Problems of the theory of the socialist year. M., 1977. P. 108–109.

Galagan I. A. To the development of the concept of unity and intercompliance of socialist offscence and law. Interzorovsky Pipe Collection. Security mechanism in the right system of socioalism. Krasnodar, 1989. P. 18–31.

Galagan I. A. Methodological problems of general tormaries Legal responsibility for the Soviet law // Criminal liability: content problems, establishment, implementation. Interuniversity collection of scientific papers. 1989. P. 10–20.

Galagan I. A. Unfortunately, the pages of memories. Serving Truth: Scientific Heritage L. D. Kokorev: Sat. Articles. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1997. P. 13–18.

Galagan I. A. On the nature of legal regulation. Legal science and reform of legal education: Sat. Scientific works. Cut 4: Law and Policy: Modern Problems and Development Problems. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1996. P. 21–43.

Galagan I. A. Legal notes. Cut 3: problems of state power. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1995. P. 4–12.

Galagan I. A. Talent for scientific foresight. Legal notes. Cut 2: Life and science: To 100 years since the birth of M.S. Stringing. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1995. P. 37–47.

Galagan I. A. Theoretical issues of the concept of administrative response (according to Hoving Definition, a collection of materials of specific studies conducted by the Criminological Laboratory of VSU in the fields of the Black Earth Center, and materials of the IV Voronezh Scientific and Practical Conference on the Problems of Studying and Crime Prevention. Voronezh, 1968. Iss. № 9. P. 537–553.

Galagan I. A. Administrative responsibility in the USSR (state-party material exploration). Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1970.

Galagan I. A., Baev O. Ya. On the issue of jesssic law. Development and content of benefit. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 1979.

Holochini V. S. System Defects of Fedral Law (Part1) // State Power and Local Self-Management. 2021. № 10. P. 47–51.

Ivan Alexandrovich Galagan and his scientific heritage / aims. Legal Starilova. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 2010. 544 p.

Ozhegov S. I., Swedov N. Yu. Explanatory dictionary Russian language: 80,000 words and phraseological expressions / Russia Academy of Sciences. Institute of Russian. In possession of Vinogradov. 4th ed., Extras. M. : "ATEMP", 2004. 944 p.

Popugaev Yu. I. The main conceptual provisions for the development of the general and special parts of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Administrative Law and Process. 2019. № 6. P. 19–24.

Rudenko A. V. Issues of reforming the Institute Administrative Responsibility // Russian Justice. 2021. № 2. P. 2–5.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. A critical view of the draft Codex of the Russian Federation on Administrative Offenses and Procedure Code of the Russian Federation on Administrative Offenses // Administrative Law and Process. 2020. № 8. P. 44–51.

Starilov Yu. N. Modernization of administrative procedural legislation: the main tasks and main directions of lawmaking // Legal equipment. 2015. № 9. P. 62–75.

Starilov Yu. N. Ivan Alexandrovich is an outstanding lawyer scientist and a talented teacher with a poet's soul. Ivan Aleksandrovich Galagan Igo Scientific Heritage / Ed. Legal Starilova. Voronezh : Publishing House Voronezh University, 2010. P. 67–92.

Для цитирования:

Грищенко В. В. Научные идеи Ивана Александровича Галагана об административной ответственности в контексте современных российских реформ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 230–242. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/230–242

Recommended citation:

Gritsenko V. V. Ivan Alexandrovich Galagan's scientific ideas on administrative responsibility in the context of modern Russian reforms // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 230–242. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/230–242

Воронежский государственный университет

Грищенко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243–252

ЦЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ИВАНА АЛЕКСАНДРОВИЧА ГАЛАГАНА ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. Г. Коротких

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Поступила в редакцию 3 августа 2022 г.

Аннотация: *раскрываются основные административно-правовые концепции Ивана Александровича Галагана в отношении административно-правовой ответственности. Показана их ценность и значимость для дальнейшего совершенствования современного административно-деликтного законодательства.*
Ключевые слова: *административная ответственность, государственное управление, административно-деликтное законодательство, кодификация законодательства.*

Abstract: *the main administrative and legal concepts of Ivan Aleksandrovich Galagan in relation to administrative and legal responsibility are revealed. Their value and significance for the further improvement of modern administrative and tort legislation is shown.*
Key words: *administrative responsibility, public administration, administrative and tort legislation, legislation codification.*

Изучение научных трудов Ивана Александровича Галагана применительно к современным реалиям действительности является актуальным в силу того, что они содержат огромный потенциал, «площадку» для научных изысканий как студентам, магистрам, молодым, начинающим исследователям, так и для переосмысления положений состоявшимся известным ученым.

В частности, А. П. Шергин считает монографии И. А. Галагана («Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование)» и «Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование») «непревзойденной классикой теории административной ответственности», так как, постоянно обращаясь к ним, находит «немало идей талантливого ученого, во многом предвосхитившего современность»[1].

В предисловии к своей монографии «Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) И. А. Галаган писал, что «с точки зрения науки управления юридическая

[1] Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 12.

© Коротких А. Г., 2022

ответственность необходима как способ, который используется органами государственной власти в целях борьбы с правонарушениями, их предупреждения и искоренения»[2].

Теоретико-прикладной характер прослеживается во всех научных трудах И. А. Галагана. В чем же состоит значимость научной концепции административной ответственности И. А. Галагана, если, по признанию М. Я. Масленникова, сейчас «только самые ленивые доценты не пишут об «административной ответственности»[3]. Но при всем многообразии различных научных трудов об административной ответственности, мы возвращаемся к концепции административной ответственности, разработанной И. А. Галаганом.

Предложенная И. А. Галаганом теоретическая конструкция «административная ответственность как правоотношение», по мнению А. П. Шергина, «позволила не только углубить содержательную характеристику сущности данного вида юридической ответственности, но и открыть также возможность решения иных сложных вопросов теории административной ответственности – ее динамики, юридических фактов, связи с охранительными правоотношениями, предметом регулирования административно-деликтных норм и др.»[4].

Научные труды И. А. Галагана имеют многоаспектный характер, но «любимым» направлением его деятельности являлись проблемы, связанные с административной ответственностью: определения понятия; признаки, отличающие ее от других видов юридической ответственности; основания ее наступления и т. д.

«Жизненность» данной концепции выражается в ее взаимосвязи с государством, с государственным управлением. Рассматривая значение методологических принципов, «подчеркивающих государственно-правовую сущность юридической ответственности, ее производность от государственной власти и ее системную общность с правоохранительной деятельностью государства», И. А. Галаган подчеркивал, что «на их основе создает возможность охарактеризовать юридическую ответственность с новых позиций – с точки зрения ее организационного назначения в механизме государственного управления»[5].

Следует отметить, что административно-правовые нормы наиболее подвержены воздействию различных факторов, так как они все связаны с государственным управлением, которое в настоящее время требует тщательного научного осмысления, проведения грамотной государственной политики, одной из задач которой, безусловно, является своевременное реагирование на происходящие в обществе изменения, посредством корректировки существующих законов и принятия новых правовых актов.

[2] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное материально-правовое исследование). Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 98.

[3] Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 26.

[4] Там же. С. 14.

[5] Там же. С. 97.

Подобные изменения могут быть обусловлены, во-первых, процессами, происходящими внутри общества; во-вторых, под внешним воздействием, вынуждающим российского законодателя принимать соответствующие меры реагирования.

К первым можно отнести влияние на административно-деликтное законодательство «ковидных» и «постковидных» последствий, связанных с новой короновирусной инфекцией COVID-19.

Ко вторым следует отнести военную специальную операцию на Украине; двойные стандарты по отношению к нашей стране, недружественный характер отношений с отдельными странами; изоляцию нашей страны от всего мира, экономический кризис, гибридные войны. Поэтому назрела необходимость модернизации системы государственного управления. В связи с этим административно-правовая наука переживает сложные времена.

С начала пандемии в России приняты законы, регулирующие не только сферу здравоохранения, но и предоставления государственных и муниципальных услуг. Основным объектом воздействия принимаемых нормативно-правовых актов стал общественный порядок, на защиту которого направлено административно-деликтное законодательство.

В настоящее время можно выделить как минимум три основных актуальных направления в государственном управлении в данной сфере через положения концепции административной ответственности, разработанной И. А. Галаганом:

1) отсутствие четкого понятийно-категориального аппарата (например, таких дефиниций, как «административная ответственность», «административное правонарушение», «общественный порядок», «общественное место»);

2) наличие «закодифицированности» административного законодательства, которое не решает многих создавшихся проблем, а только порождает новые; внушительное количество проектов различных кодексов тому пример (проект нового КоАП РФ; проект нового Процессуального кодекса, проект Предпринимательского кодекса, проект Экологического кодекса, проект Цифрового кодекса прав человека и т. д.);

3) отсутствие стабильного, совершенного, непротиворечивого административно-деликтного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

И. А. Галаган практически выстрадал понятие административной ответственности в дискуссиях с другими учеными, с учетом раскрытых им признаков. Под административной ответственностью И. А. Галаган понимал «применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправное деяние, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующие цели их наказания, исправле-

ния и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере советского государственного управления»[6]. Данное определение справедливо можно назвать «классическим», универсальным.

Принятие первого кодифицированного акта в РСФСР было объективно обосновано, «Иван Александрович, по существу, спрогнозировал структуру процессуального раздела КоАП РСФСР 1984 г.»[7].

В настоящее время вопрос о принятии нового КоАП РФ в юридической литературе представляется спорным, не дает ответа и Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обосновывая 17-летним сроком действия, бессистемным характером вносимых изменений и другими недостатками[8].

Более убедительную позицию по данному вопросу занимает Ю. Н. Старилов, который открыто выступает против принятия нового КоАП. По его мнению, «нет заслуживающих внимания аргументов, позволяющих *именно сейчас* модернизировать законодательство об административных правонарушениях»[9], «не нужен «регуляторный аврал»… (стремительно осуществляемое законотворчество, приводящее к появлению нового кодекса). КоАП РФ и сейчас можно считать эффективным законом»[10].

Негативно о проекте нового КоАП высказался и П. В. Крашенинников: «КоАП у нас ужасный, но делать из него еще более страшную вещь неправильно», по его мнению, «проект нового Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП), опубликованный Минюстом, не может быть принят, он дает возможности для злоупотреблений»[11]. Кроме того, он считает, что «сейчас КоАП является раздробленным и концептуально невыдержанным, так как в него постоянно вносят поправки»[12].

Характеризуя административно-деликтное законодательство советского периода, И. А. Галаган подчеркивал, что «административные нор-

[6] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 133.

[7] Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 16.

[8] Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: http://static.government.ru по состоянию на 10.06.2019. (дата обращения: 25.03.2022).

[9] *Старилов Ю. Н.* Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 2. С. 23.

[10] Там же. С. 25.

[11] *Крашенинников П. В.* Проект нового КоАП в его нынешнем виде не может быть принят. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com 13 июля 2020 г. (дата обращения: 25.03.2022).

[12] *Крашенинников П. В.* Концепция нового КоАП должна содержать универсальные нормы. URL: https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-koncepciya-novogo-koap-dolzhna-soderzhat-universalnye-normy.html

мы об ответственности, как и иные нормы этой отрасли, к сожалению, несистематизированы и нередко выполнены не на должном уровне кодификационной техники»[13].

Безусловно, административно-деликтное законодательство необходимо совершенствовать, так как это обусловлено и появлением новых административных общественных отношений, меняющейся экономической ситуацией в мире и нашей стране, модернизацией системы государственного управления.

Не случайно в своих работах И. А. Галаган особое внимание уделял гарантиям обеспечения успешного функционирования государственного управления, к которым он относил: экономические, политические, идеологические, организационные, культурные и юридические. Именно принуждение, основанное на праве, он рассматривал «как составную часть системы юридических гарантий нормального функционирования государственного управления…»[14].

Распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 повлекло изменения в административно-деликтное законодательство, которое практически не было готово к такой ситуации, поэтому появились новые составы административных правонарушений. Так, в КоАП РФ появляются следующие статьи: 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения»; новые части ст. 6.3: ч. 2 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; ч. 3 «Действия (бездействие), предусмотренные частью 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния»; новые части ст. 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации»: ч. 10.1 «Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях под видом достоверных сообщений заведомо недостоверной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты от указанных обстоятельств»; ч. 10.2. «Распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений, повлекшее смерть человека, причинение вреда здоровью человека или имуществу, массовое нарушение общественного порядка и (или) общественной безопасности, прекращение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных органи-

[13] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 137.

[14] Там же. С. 99–100.

заций, объектов энергетики, промышленности или связи»; статья 14.4.2 «Нарушение законодательства об обращении лекарственных средств»[15].

Таким образом, административно-деликтное законодательство наиболее подвержено влиянию политических, экономических, нравственных и других факторов и поэтому его изменений и дополнений не избежать, однако эта объективная необходимость должна быть научно обоснована и иметь аргументированный характер.

Следует отметить, что все проекты федеральных законов о внесении изменений в КоАП должны получать отзыв в Правительстве РФ, но алгоритм реализации этой нормы отсутствует, так как не ясно, эти заключения должны быть положительными или могут быть и отрицательными. Так, в частности, Правительство РФ представило отрицательный отзыв на замену 50 процентов штрафа за нарушение правил дорожного движения. Но практическая реализация данной нормы показала положительный эффект с перспективой дальнейшего распространения на другие статьи КоАП РФ.

В настоящее время появляются предложения о введении моратория на принятие федеральных законов, большая часть которых не новые, а вносящие изменения в действующие законы. Так, только в 2022 г. (с января по март включительно) было принято восемь федеральных законов о внесении изменений в КоАП РФ.

В. А. Винокуров высказывается за запрет «принимать более десяти-двенадцати законов в календарном году, не считая законов по вопросам бюджета и ратификации (денонсации) договоров»[16]. Вряд ли данное предложение будет реализовано депутатами и сенаторами.

Основной особенностью регулирования общественного порядка в период пандемии стало принятие соответствующих правил поведения на региональном уровне. Главы всех субъектов РФ приняли соответствующие нормативно-правовые акты. В каждом субъекте РФ утвержденные правила поведения содержали различные запреты и ограничения (в зависимости от санитарно-эпидемиологической ситуации). Но ответственность за их нарушения была установлена на федеральном уровне (ст. 20.6.1 КоАП РФ), что также является одной из особенностей правового регулирования охраны общественного порядка в период пандемии.

Примечательно и то, что статья, закрепляющая ответственность за нарушение установленных региональными властями правил поведения отнесена законодателем к главе 20 КоАП РФ, предусматривающей наказание за нарушения общественного порядка, а не санитарно-эпидемиологических правил (глава 6).

Учитывая характер устанавливаемых региональными властями ограничений (запрет пребывания в определенных местах, социальное

[15] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[16] *Винокуров В. А.* Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 57.

дистанцирование, ограничение работы различных организаций), такой подход законодателя представляется вполне обоснованным[17].

При этом, несмотря на то что ответственность за нарушение правил поведения, установленных в период пандемии, закреплена в КоАП РФ, правом возбуждения дел соответствующей категории обладают как должностные лица федеральных органов исполнительной власти (в частности, МВД РФ), так и сотрудники региональных органов власти.

Подобная особенность способствовала выявлению и пресечению значительного количества соответствующих правонарушений.

Особого внимания заслуживает и санкция ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая предусматривает наказание для граждан в виде штрафа от 1000 до 30 000 рублей (ч. 1) и от 15 000 до 50 000 рублей (ч. 2). Подобный дифференцированный подход законодателя позволил судам при назначении наказания за соответствующие правонарушения учитывать как характер допущенного нарушения, так и личность виновного, в том числе его финансовое положение.

В своих работах И. А. Галаган уделял внимание охране обществу и государства, прав и интересов граждан, раскрывая понятие, признаки, сущность, цели административной ответственности.

Так, анализируя советское административное законодательство, И. А. Галаган связывал административную ответственность в области охраны общественного порядка с административными посягательствами в конкретных сферах государственного управления. В его научных взглядах прослеживается взаимосвязь административной ответственности в сфере охраны общественного порядка с государственным управлением. И. А. Галаган подчеркивал, что административная ответственность в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности наступает за совершение правил административного надзора, мелкого хулиганства, правил хранения и использования огнестрельного оружия, паспортного и пограничного режима, правил проживания и прописки, за нарушение решений местных советов депутатов, трудящихся по вопросам охраны общественного порядка, предусматривающих административные санкции[18].

И. А. Галаган указывал, что «охрана общества и государства, прав и интересов советских граждан всегда была и остается одной из главных целей социалистического права вообще и юридической ответственности в частности»[19].

[17] См.: *Коротких А. Г.* Особенности административно-правового регулирования охраны общественного порядка в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. статей. Вып. 3 / отв. ред. Е. А. Бочкарева, Е. Г. Васильева, С. В. Соловьева. Краснодар, 2022. С. 99.

[18] См.: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 298.

[19] Там же. С. 234.

Если из приведенного высказывания И. А. Галагана «выбросить» слова «советских» и «социалистического», то все это применимо и характерно для российских граждан и для российского права.

То же самое можно отметить и при характеристике И. А. Галаганом принципов административной ответственности, под которыми он понимал «отражающие ее объективную сущность основополагающие и руководящие идеи, положения, закрепляемые или отражаемые нормами права, в соответствии с которыми строится вся деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению и осуществлению ее мер и регулированию общественных отношений, связанных с борьбой, предупреждением и искоренением правонарушений»[20]. К таким принципам он относил: принцип социалистической законности; принцип ответственности за вину; принцип индивидуализации ответственности; принцип социалистического гуманизма ответственности; принцип целесообразности ответственности; принцип неотвратимости ответственности; принцип гласности ответственности[21]. Все эти принципы актуальны и применимы в наши дни и имеют важное значение для современной юридической науки.

К классике «жанра» можно отнести и разработанную концепцию состава административного проступка, под которым И. А. Галаган понимал «разновидность антиобщественного, противоправного поведения», с присущими ему системными чертами: «общественная вредность, антиобщественная направленность, угроза нормальному развитию соответствующих общественных отношений», при этом ученый выделял специфические черты, отличающие этот проступок от других правонарушений, в частности: «1) степенью общественной опасности; 2) административной противоправностью; 3) административной наказуемостью»[22].

Исходя из признаков и состава административного правонарушения, И. А. Галаган понимал под административным проступком «общественно вредное действие или бездействие, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, в регулируемые ими общественные отношения в сфере советского государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность»[23]. Следует отметить, что по советскому законодательству применялись меры взыскания, а не наказания, да и термин *«советское» государственное управление* изжил себя после распада СССР. В остальном всё вполне актуально, научно обосновано и аргументировано.

[20] *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие. С. 237.

[21] См.: Там же. С. 239–244.

[22] Там же. С. 252.

[23] Там же. С. 265–266.

Так, в действующем КоАП РФ понятие «административное правонарушение» определяется как «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»[24].

В проекте нового КоАП РФ «административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»[25].

Вот в этом и «сила» научных трудов И. А. Галагана, которые можно и нужно применять в современных условиях, реалиях развития нашего государства.

Библиографический список

Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 544 с.

Коротких А. Г. Особенности административно-правового регулирования охраны общественного порядка в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. статей. Вып. 3 / отв. ред. Е. А. Бочкарева, Е. Г. Васильева, С. В. Соловьева. Краснодар : Изд. дом – Юг, 2022. С. 99–102.

Крашенинников П. В. Концепция нового КоАП должна содержать универсальные нормы. URL: https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-koncepciya-novogo-koap-dolzhna-soderzhat-universalnye-normy.html

Крашенинников П. В. Проект нового КоАП в его нынешнем виде не может быть принят. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

Старилов Ю. Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 2. С. 14–41.

[24] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[25] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : проект : подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447 (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.05.2020) URL: https://regulation.gov.ru/ по состоянию на 29.05.2020 (дата обращения: 25.03.2022).

References

Vinokurov V. A. Excessive lawmaking: problems and possible solutions // Constitutional and municipal law. 2021. № 10. P. 53–57.

Ivan AleksandrovichGalagan and his scientific heritage / ed. Yu.N. Starilova. Voronezh : Voronezh State University Publishing House, 2010. 544 p.

Korotkikh A. G. Peculiarities of administrative and legal regulation of the protection of public order in the context of the pandemic of a new coronavirus infection COVID-19 // Actual problems of administrative and financial law. Digest of articles. Issue three / Responsible. ed. E. A. Bochkareva, E. G. Vasilyeva, S. V. Solovyov. Krasnodar : Publishing House – South, 2022. P. 99–102.

Krasheninnikov P. V. The concept of the new Code of Administrative Offenses should contain universal norms. URL: https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-koncepciya-novogo-koap-dolzhna-soderzhat-universalnye-normy.html

Krasheninnikov P. V. The draft of the new Code of Administrative Offenses in its current form cannot be adopted. URL: https://tass.ru/politika/8947537?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com. July 13, 2020

Starilov Yu. N. The concept of the new code of the Russian Federation on administrative offenses and the "fate" of administrative and tort law: two newest issues in modern legal theory // Bulletin of the VSU. Series Right. 2020. № 2. P. 14–41.

Для цитирования:

Коротких А. Г. Ценности административно-правовой концепции Ивана Александровича Галагана для развития современного административно-деликтного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 243–252. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243–252

Recommended citation:

Korotkikh A. G. Values of the administrative and legal concept of Ivan Aleksandrovich Galagan for the development of modern administrative and tort legislation // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 243–252. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/243–252

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Коротких А. Г., старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: a-korotkih@bk.ru

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh Branch)

Korotkikh A. G., Senior Lecturer of the State and Legal Disciplines Department

E-mail: a-korotkih@bk.ru

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/253–260

НДС: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОБЪЕКТЫ И ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ

М. В. Карасева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 сентября 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена научному анализу НДС с точки зрения его экономической природы и ее правового опосредования. Анализируются экономические объекты НДС: потребление и добавленная стоимость. Установлено, что структура НДС, опосредуя связку двух экономических объектов, находит отражение в двух видах юридических обязательств – налоговом и гражданском. Законодатель, устанавливая НДС, гармонизирует налоговое право с гражданским.*
Ключевые слова: *добавленная стоимость, потребление, юридическая конструкция налога, продавец и покупатель, налоговая оговорка.*

Abstract: *the article is devoted to the scientific analysis of VAT from the point of view of its economic nature and its legal mediation. The economic objects of VAT are analyzed: consumption and value added. It has been established that the structure of VAT, mediating the connection of two economic objects, is reflected in two types of legal obligations – tax and civil. The legislator, by establishing VAT, harmonizes tax law with civil law.*
Key words: *value added, consumption, legal construction of tax, seller and buyer, tax clause.*

Налог на добавленную стоимость появился в России в 1992 г. и был установлен Законом РФ от 6 декабря 1991 г. «О налоге на добавленную стоимость». Однако сегодня он известен чуть ли не во всем мире.

Несмотря на то что история этого налога уже перешла полувековой срок, его сущность так до сих пор должным образом не осмыслена. Свидетельством того являются, прежде всего, научные работы. Число диссертаций, защищаемых каждый год по тематике, так или иначе связанной с НДС, не уменьшается[1]. Более того, суть этого налога вновь и вновь осмысливается. И это не случайно, ибо НДС – это сложный налог, обусловленный, прежде всего, сложностью его экономического объекта.

[1] См.: *Пименов Д. Г.* Правовые аспекты определения объекта и возмещения налога на добавленную стоимость : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Кочкалов С. А.* Правовое регулирование возмещения налога на добавленную стоимость по внешнеэкономическим сделкам : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010 ; *Бачурин Д. Г.* Правовое регулирование налогообложения добавленной стоимости : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021 ; *Щелкунов А. Д.* Нейтральность НДС как специальный принцип института правового регулирования взимания НДС : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2022 ; и др.

© Карасева М. В., 2022

И то, в какой мере, насколько адекватно и четко эта сущность опосредуется законодателем, является гарантией методологически верного подхода к практике его применения.

Думается, что как раз из-за того, что имеет место сущностное недопонимание этого налога, ряд проблем, возникающих на практике с его уплатой и правоприменительной деятельностью налоговых органов, сегодня решаются «по здравому смыслу», опираются на практическое удобство, практический интерес и т. д., а не на глубокое осмысление и выработанную наукой методологию. Как результат имеют место практические подходы к разрешению конкретных правовых ситуаций, которые могут быть утешительными, но только, как говорится, «в короткую», а вот «в долгую», т. е. по прошествии времени, принесут искажение всей правовой, в частности налоговой, системе.

Юридическая практика показывает, что в различные времена акценты в понимании экономической сущности НДС сменялись.

Так, в 1992 г., когда в российской налоговой системе появился налог на добавленную стоимость, упор делался на его понимание как налога, экономическим объектом которого являлась добавленная стоимость. Не случайно в Законе РФ от 6 декабря 1991 г. «О налоге на добавленную стоимость» отмечалось, что «налог на добавленную стоимость представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

После принятия ч. 2 НК РФ в главе 21, закрепляющей этот налог, такое понятие уже не определялось, а в решениях Конституционного Суда РФ все чаще отмечалось, что НДС – это налог на потребление. И сегодня в научных работах начинается глубокое научное осмысление НДС именно как налога на потребление[2].

Анализ юридической конструкции налога, закрепленного в главе 21 НК РФ позволяет сделать вывод, *что экономическая сущность НДС проявляется через дуальность его экономического объекта*, что и опосредуется правом. Этим экономическим объектом является потребление и добавленная стоимость. Указанные два объекта налога связаны друг с другом через движение стоимости и воплощение в одном лице покупателя и продавца.

Добавленная стоимость как экономический объект налогообложения образуется только после потребления покупателем (заказчиком) некоторой первоначальной стоимости, а точнее, ее использования в ходе производственного процесса. Потребление, если оно используется не для личных, а для производственных целей, предшествует добавленной стоимости.

[2] См.: *Щелкунов А. Д.* Экономический анализ и толкование норм об НДС // Закон. 2022. № 5. С. 37–43 ; *Его же*. Нейтральность НДС как специальный принцип института правового регулирования взимания НДС : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2022.

Она всегда осуществляется субъектом, приобретшим товар. Что касается добавленной стоимости, то она создается на всех стадиях производства товара и определяется как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения. Материальные затраты – это и есть первоначальная стоимость, которая потребляется в процессе производства и создания новой стоимости, содержащей в себе добавленную стоимость. Таким образом, потребление и добавленная стоимость как экономические объекты НДС находятся в неразрывной связке, ибо добавлять стоимость, создавая нечто новое, можно имея только первоначальную стоимость.

В НК РФ потребление и добавленная стоимость как экономические объекты НДС оформлены законодателем в юридическую конструкцию налога при его установлении через элементы налогообложения.

По смыслу ст. 168 и 169 НК РФ потребление как экономический объект НДС образуется у покупателя, который оплачивает приобретенный товар (первоначальную стоимость) и которому продавец (юридический налогоплательщик) должен дополнительно к цене реализуемых товаров представить к оплате соответствующую сумму налога, отразив ее в счете-фактуре. Соответственно, потребление как экономический объект НДС в плоскости права, прежде всего, оформляется через НДС как косвенный налог, входящий в цену товара и передающийся покупателем товара (первоначальной стоимости) продавцу этого товара. Этот налог покупатель уплачивает не в бюджет, а передает поставщику в составе цены товара[3]. В данном случае покупатель является фактическим, а не юридическим плательщиком этого налога. И в этом смысле Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 марта 2000 г. № 5-П указал, что «лицо, получающее какой-либо товар (выполненную работу, услугу) не может быть признано плательщиком НДС, поскольку при заключении договора оно не реализует, а приобретает определенный актив». Очевидно, что покупатель несет бремя уплаты налога на потребление, но бремя не юридического, а фактического плательщика.

Однако если покупатель приобретал товар не для личного потребления, а для производственных целей, то он использует, перерабатывает этот товар, который уже является его материальными затратами. Добавляя к ним стоимость, он создает новый товар. Теперь, реализуя этот новый товар каким-либо покупателям, он превращается в продавца – юридического плательщика НДС, ибо в соответствии со ст. 146 НК РФ юридическим объектом НДС является, прежде всего, реализация товаров, работ, услуг.

В связи с отмеченным на всех стадиях движения и производства товара (работ, услуг) покупатель первоначальной стоимости всегда является и продавцом. Он приобретает первоначальную стоимость как покупа-

[3] Постановление Президиума ВАС РФ от 22 сентября 2009 г. № 5451/09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тель, а реализует товар с добавленной стоимостью как продавец. Соответственно, с одной стороны, он как покупатель, потребляя товар, передает налог продавцу в составе цены и на этом его обязанность как ***фактического плательщика налога на потребление выполнена***. С другой стороны, реализуя товар, обогащенный добавленной стоимостью по сравнению с первоначальной (материальными затратами), он выступает как продавец и ***юридический плательщик налога с добавленной стоимости***.

И уже как продавец, исчисляя НДС, по смыслу ст. 171 НК РФ имеет право на налоговый вычет. Говоря более конкретно, продавец исчисляет налог с добавленной стоимости через налоговый вычет. Из суммы налога, полученной им как продавцом от покупателя его продукции, он вычитает сумму налога, переданного им как покупателем в составе цены продавцу первоначальной стоимости.

Однако в ряде случаев продавец может являться и юридическим плательщиком НДС как налога на потребление. Это имеет место в том случае, когда он приобрел как покупатель товар (первоначальную стоимость) от продавца, не обязанного платить НДС. Изготовив новый товар и добавив к нему стоимость, он не может уплатить налог на добавленную стоимость как экономический объект, ибо не имеет источника для налогового вычета. В этом случае он уплачивает НДС, перечисляя в бюджет как юридический налогоплательщик всю сумму налога, полученную от покупателя продукции в составе переданной ему цены, без налогового вычета. Фактически получается, что он уплачивает НДС в бюджет как налог на потребление, полученный от покупателя его продукции. Такой вывод ясно следует из того, что налоговый вычет, который является обязательным элементом в исчислении НДС как налога на добавленную стоимость (в значении экономического объекта) может иметь место у продавца продукции. А может и не возникать. В ст. 171 НК РФ прямо установлено, что налогоплательщик не обязан, а «имеет право уменьшить сумму налога, исчисленную в соответствии со ст. 166 НК РФ на установленные настоящей статьей налоговые вычеты». Из этого вытекает и то, что налогоплательщик, по каким-либо причинам не сумевший доказать факт уплаты налога в составе цены продавцу первоначальной стоимости, которую он приобрел и поставил на издержки производства для последующей переработки, не может произвести налоговый вычет, а должен уплатить в бюджет НДС исходя из полной суммы налога, которую ему как продавцу вновь созданной продукции перечислил в составе цены покупатель.

Итак, подводя первоначальный итог анализу экономических объектов НДС и одновременно его юридической конструкции, надо заметить, что НДС как налог на потребление имеет в своей юридической конструкции юридического и фактического налогоплательщиков. Фактическим плательщиком НДС по этому экономическому объекту является покупатель товара, передающий его в составе цены продавцу товара. Очевидно, что такая передача осуществляется в рамках гражданско-правового

договора. Юридическим плательщиком налога в этом случае он не является. Однако в ряде случаев НДС как налог на потребление уплачивает и продавец товара. Он в этих случаях является его юридическим плательщиком. Что касается НДС как налога на добавленную стоимость – экономический объект, то она (добавленная стоимость), образуется только у продавца товара, являющегося всегда юридическим плательщиком налога. Очевидно, что юридический плательщик НДС во всех случаях уплачивает его в рамках налогового правоотношения.

С учетом всего отмеченного экономические объекты НДС, коими являются потребление и добавленная стоимость, опосредуются в плоскости права налоговым и гражданским законодательством. И именно симбиоз налогового и гражданского правоотношений, сочетающий в себе такие экономические объекты, как потребление и добавленная стоимость, позволяет законодателю сделать НДС тем налогом, который «вездесущ», охватывает по своему юридическому объекту и порядку исчисления практически все ситуации, связанные с реализацией товаров на всех стадиях их движения.

Итак, законодательная конструкция НДС, опосредующая связку двух экономических объектов – потребление и добавленная стоимость – в плоскости права находит отражение в двух видах обязательств – налоговом и гражданском. Однако, поскольку установление налога – это суверенное право государства, реализуемое, по определению, в публичных правоотношениях, нельзя не учитывать, что налоговое обязательство в этой связке является основным, ведущим, а гражданско-правовое лишь примыкает к нему. Продавец как юридический плательщик налога уплачивает его в бюджет в рамках налогового обязательства. А гражданско-правовое обязательство обеспечивает фактический источник этого налога в цене товара, который покупатель оплачивает продавцу.

Между тем следует подчеркнуть, что законодатель как суверен, устанавливая НДС, не устанавливает гражданско-правовой статус покупателя как фактического плательщика налога. И это правильно. Обязанности покупателя как фактического плательщика косвенного налога вытекают из гражданского правоотношения. Так, законодатель лишь устанавливает, что продавец как юридический плательщик НДС обязан предъявить при реализации товара как юридического объекта налогообложения к оплате покупателю дополнительно к цене товара сумму налога. Фактически он устанавливает норму, непосредственно конкретизирующую объект НДС и порядок его исчисления. Однако из этой публично-правовой обязанности следует обязанность продавца уплатить цену товара и дополнительно, по счету-фактуре, сумму налога. Это как раз и доказывает, что гражданское правоотношение в данном случае «привязано» к налоговому объективно, вне специального законодательного установления.

С учетом всего отмеченного надо подчеркнуть, что НДС – это налог, имеющий сложную юридическую конструкцию, включающую в себя публично-правовую и частноправовую составляющие. Государство как су-

верен, устанавливая данный налог, обеспечивает гармонию налогового права с гражданским в самой его структуре как целом[4]. И эта гармония состоит в том, чтобы не возлагать никакие обязанности на покупателя товара в публично-правовом порядке. А возложив их на продавца товара как юридического плательщика налога, т. е. обязав его направить покупателю счет-фактуру, добавив к цене сумму налога, только лишь ожидать от покупателя оплаты товара согласно этому документу. Законодатель понимает, что для покупателя товара как фактического плательщика налога бремя косвенного налогообложения не может быть никак увеличено в рамках частноправового регулирования[5]. Именно государство определяет и должно определять пределы правового регулирования, правовое обозрение экономического потребления и добавленной стоимости как экономических объектов этого налога. И никто, кроме законодателя, не имеет права внедряться в сферу его усмотрения, нарушать установленную гармонию связки налогового и гражданского права в смысле ее дополнения или корректировки на уровне правоприменения. В противном случае будут наблюдаться перекосы, либо утяжеляющие налоговое бремя налогоплательщика, либо замещающие публично-правовое регулирование частноправовым, либо даже искажающие суть такого регулирования. Применительно к ситуации с НДС надо иметь в виду, что фактический плательщик этого налога не может обременяться дополнительными гражданско-правовыми обязательствами за пределами тех, которые обременяют его в налоговом законодательстве, а именно: уплатить покупателю по предъявленному счету-фактуре цену товара с учетом НДС. На него не могут и не должны возлагаться гражданско-правовые обязанности выравнивания публично-правовой ситуации с неуплатой НДС продавцом товара как его контрагентом по гражданско-правовому договору и т. д. Кроме того, риски неуплаты налога налогоплательщиком несет государство, поэтому заботиться об их недопущении должны налоговые органы как уполномоченные государством органы, а не контрагенты юридического налогоплательщика по гражданско-правовому договору.

Данный вопрос весьма важен в связи с тем, что в последнее время, как представляется, появилась тенденция расширения этих пределов, но не волей законодателя, а волей уполномоченных государством органов,

[4] На такой методологический подход при установлении налогов обращал внимание Конституционный Суд РФ в постановлении КС РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П.

[5] Сказанное весьма очевидно в случае с покупателем как конечным потребителем товара. Законодатель, устанавливая НДС, не может «внедряться» в договор купли-продажи, возлагая на покупателя налоговые обязанности, к примеру: проверить, учел ли магазин сумму перечисленного ему покупателем в составе цены НДС на 68 счете бухгалтерского учета или нет. Это невозможно потому, что не отвечает интересам покупателя в гражданском правоотношении, а потому будет его лишь обременять и не будет исполняться. Соответственно, законодатель не достигнет в правовом регулировании НДС гармонии налогового и гражданского законодательства.

точнее – не законотворчеством, а правоприменением, хотя последнее проявляет себя в скрытой, манипулятивной форме. Прежде всего, речь идет о так называемых «налоговых оговорках», которые сегодня инициируются Федеральной налоговой службой[6]. Однако анализ этого вопроса заслуживает отдельного внимания, но, безусловно, он должен базироваться на подходах к НДС, изложенных в данной статье, а точнее, на понимании того, что НДС есть одновременно налог на потребление и на добавленную стоимость, что уплата этого налога осуществляется в состыковке, т. е. в рамках налогового и гражданского обязательства, а также, что очень важно, установление налога – это суверенное право государства, и поскольку налоговое право взаимосвязано с правом гражданским, постольку законодатель в сфере налогообложения гармонизирует состыковку налогового обязательства с гражданским. В этом смысле правовое регулирование всякого налога является в каждый конкретный момент достаточным, обусловленным исключительно усмотрением законодателя. Дополнение, усовершенствование правового регулирования, если таковое требуется, не может осуществляться иначе как волей законодателя.

В данной же статье лишь ставилась задача методологического осмысления НДС с учетом его юридической конструкции как экономически объективированного налога на потребление и добавленную стоимость.

Библиографический список

Бачурин Д. Г. Правовое регулирование налогообложения добавленной стоимости : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021.

Кочкалов С. А. Правовое регулирование возмещения налога на добавленную стоимость по внешнеэкономическим сделкам : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010.

Кошкина Т. Б. Отказ в вычете НДС : как взыскать убытки с продавца? // НДС : проблемы и решения. 2021. № 4.

Пименов Д. Г. Правовые аспекты определения объекта и возмещения налога на добавленную стоимость : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2008.

Речкин Р. Налоговые оговорки. Дюжина ножей в спину… восторгу цивилистов // Zakon.ru 15.11.2021.

Субботина Е. В защиту налоговой оговорки // Zakon.ru 24.07.2022.

Цинделиани И. А., Безикова Е. В. Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публично-правового регулирования // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2022. № 43. С. 182–197.

Щелкунов А. Д. Нейтральность НДС как специальный принцип института правового регулирования взимания НДС : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2022.

[6] См.: *Цинделиани И. А., Безикова Е. В.* Налоговая оговорка как инструмент конвергенции частного и публично-правового регулирования // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2022. № 43. С. 182–197 ; *Субботина Е.* В защиту налоговой оговорки // Zakon.ru 24.07.2022 ; *Кошкина Т. Б.* Отказ в вычете НДС : как взыскать убытки с продавца? // НДС : проблемы и решения. 2021. № 4 ; *Речкин Р.* Налоговые оговорки. Дюжина ножей в спину… восторгу цивилистов // Zakon.ru 15.11.2021 ; и др.

References

Bachurin D. G. Legal regulation of value added taxation. Autoref. Diss. doct. jurisprudence. M., 2021.

Kochkalov S. A. Legal regulation of tax refund of value added tax on foreign economic transactions. Autoref.diss. doct. jurisprudence . Saratov, 2010.

Koshkina T. B. Refusal to deduct VAT: how to recover damages from the seller?// VAT: Problems and Solutions. 2021. № 4.

Pimenov D. G. Legal aspects of object definition and reimbursement of value added tax. Avtoref. diss.cand. jurisprudence. M., 2008.

Rechkin R. Tax disclaimers. A dozen knives in the back... the delight of the civilizers // Zakon.ru 15.11.2021.

Subbotina E. In defense of the tax clause // Zakon.ru 24.07.2022.

Tsindeliani I. A., Bezikova E. V. Tax clause as an instrument of convergence of private and public law regulation // Vestnik Tomsk. State universitety. Right. 2022. № 43. P. 182–197.

Shchelkunov A. D. Vat neutrality as a special principle of the institution of legal regulation of VAT collection. Autoref. diss. cand. jurisprudence. M., 2022.

Для цитирования:

Карасева М. В. НДС: экономические объекты и юридическая конструкция // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 253–260. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/253–260

Recommended citation:

Karaseva M. V. VAT: economic objects and legal construction // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 253–260. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/253–260

Воронежский государственный университет

Карасева М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права

E-mail: mvsentsova@gmail.com

Voronezh State University

Karaseva M. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Financial Law Department

E-mail: mvsentsova@gmail.com

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/261–271

НАЛОГОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ИМУЩЕСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

А. В. Красюков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена изучению взаимодействия налогового права с другими отраслями права и законодательства в процессе регулирования имущественных отношений. Анализируется возможность применения в субсидиарном порядке норм гражданского права для регулирования налоговых имущественных отношений. Выделяются и анализируются различные типы взаимодействия налогово-правового и гражданско-правового регулирования имущественных отношений. Уделяется также внимание характеристике различных видов коллизионного и конкурирующего взаимодействия налогово-правового и гражданско-правового регулирования имущественных отношений.*
Ключевые слова: *имущественное отношение, субсидиарный порядок, коллизия, налоговое имущественное правоотношение, арест имущества, залог.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the interaction of tax law with other branches of law and legislation in the process of regulating property relations. The author analyzes the possibility of applying in a subsidiary manner the norms of civil law for the regulation of tax property relations. The article singles out and analyzes various types of interaction between tax-legal and civil-legal regulation of property relations. The author also pays attention to the characteristics of various types of conflict and competing interaction of tax-legal and civil-legal regulation of property relations.*
Key words: *property relation, subsidiary procedure, conflict, tax property relationship, seizure of property, pledge.*

В условиях рыночной экономики нас окружает многообразие отношений, имеющих имущественную составляющую и регламентированных различными отраслями российского права. Разнообразие данных отношений, их постоянное развитие, нередко приводящее к появлению новых видов, предопределяет насущную потребность в их изучении и определении.

В дореволюционной литературе сложилось устойчивое мнение, что имущественные отношения принадлежат исключительно к сфере регулирования гражданского права[1]. Данная позиция была во многом воспринята и в советской юридической литературе[2]. Однако уже в советское

[1] См.: *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. СПб., 1884. С. 2–3.

[2] См., например: *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 272–273.

© Красюков А. В., 2022

время были сформулированы первые предложения – исключить из предмета гражданского права имущественные отношения, регулируемые в административном порядке[3].

Современные ученые-цивилисты в большинстве своем не претендуют на монополизацию имущественных отношений[4], признавая возможность их регулирования другими отраслями права и законодательства[5], такими как конституционное, гражданское, административное, финансовое, антимонопольное, природоресурсное[6], земельное, трудовое.

Тем самым в правовой науке не отрицается наличие тесных взаимосвязей отдельных правовых отраслей, регулирующих имущественные отношения и взаимодействующих друг с другом в качестве элементов единой правовой системы. Однако характер такого взаимодействия вызывает дискуссии среди специалистов.

Гражданское право имеет исторический приоритет в регулировании имущественных отношений, поскольку сложилось и получило свое развитие раньше всех вышеупомянутых отраслей. Однако имеющийся исторический приоритет, реализованный путем создания механизма гражданско-правового регулирования имущественных отношений, не превращает все имущественные отношения в гражданско-правовые, и не исключает возможности применения правовых механизмов и юридических конструкций, сложившихся в гражданском праве, при регулировании имущественных отношений другими отраслями.

Однако в силу такого приоритета остальные отрасли права и законодательства в целях регулирования имущественных отношений нередко обращаются к опыту регулирования подобных отношений гражданским правом путем:

– применения норм гражданского права в субсидиарном порядке[7];

[3] См.: *Денисов А. И.* Теория государства и права. М., 1948. С. 420.

[4] См., например: *Рябов А. А.* Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика). М., 2014. С. 24–26 ; *Груздев В. В.* Имущественные отношения как предмет гражданского права // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 112–117.

[5] См.: *Груздев В. В.* Имущественные отношения как предмет гражданского права // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 112–17 ; *Тархов В. А.* Предмет гражданского права. Имущественные отношения // Гражданское право. 2009. № 1. Следует отметить, что некоторые ученые-цивилисты занимают радикальную позицию в этом вопросе, полагая, что все имущественные отношения регулируются нормами гражданского права. Как только предметом отношения становится имущество, оно оказывается вне налогового права, подчиняясь иным, товарно-денежным регуляторам (см.: *Иванов А. А.* Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 77–78).

[6] См.: *Синицын С. А.* Прогноз развития имущественных отношений : правопонимание, гражданское законодательство // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 84–89.

[7] Некоторые авторы полагают, что субсидиарное применение права является, способом восполнения пробелов в праве (см.: *Боннер А. Т.* Применение нормативных актов в гражданском процессе. М., 1980. С. 86). Более обоснованной представ-

– имплементации гражданско-правовых механизмов и юридических конструкций в соответствующее отраслевое законодательство.

По возможности применения норм гражданского законодательства в субсидиарном порядке в целях регулирования имущественных отношений отрасли российского права и законодательства можно разделить на три вида:

1) допускающие применение в субсидиарном порядке гражданского законодательства на основании общей разрешительной нормы;

2) допускающие применение в субсидиарном порядке гражданского законодательства при наличии специального указания;

3) не допускающие применение в субсидиарном порядке гражданского законодательства.

К первой группе относятся семейное, земельное, лесное, водное законодательство. Для данных отраслей характерно наличие прямого указания в законе на возможность применения гражданского законодательства к имущественным отношениям, возникающим в соответствующей сфере[8].

Вторую группу составляют трудовое, административное и финансовое право. В данных отраслях отсутствует общая норма, легитимирующая субсидиарное применение гражданского законодательства. Такое применение возможно лишь в виде исключения в случаях, прямо предусмотренных в конкретных статьях[9].

ляется другая позиция, согласно которой субсидиарное применение представляет собой само действие, характер действия нормативно-правовых предписаний (см.: *Карташов В. Н.* Теория правовой системы общества : учеб. пособие : в 2 т. Ярославль, 2005 Т. 1. С. 330). В связи с этим субсидиарное правоприменение может быть предусмотрено только правотворческим органом путем установления особых бланкетных норм и, тем самым, является особым юридико-техническим приемом, способом регулирования (см.: Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова : в 4 т. 3-е изд. М., 2004. Т. 1. С. 31, 114). В процессе правоприменительной деятельности субсидиарное применение права в целях устранения пробела в праве невозможно, поскольку наличие нормы права, применяемой даже в субсидиарном порядке, исключает саму возможность существования пробела. Отсутствие данной возможности в некоторых случаях способствует применению правоприменительными органами норм права других отраслей через механизм аналогии права.

[8] Например, ст. 4 Семейного кодекса РФ; ст. 4 Водного кодекса РФ; ст. 3 Лесного кодекса РФ; ст. 3 Земельного кодекса РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». При этом сфера субсидиарного применения гражданского законодательства к имущественным отношениям может быть ограничена. Так, водное и лесное законодательство предусматривают субсидиарное применение гражданского законодательства только к отношениям по обороту водных объектов и лесных ресурсов. Напротив, семейное и земельное законодательство таких ограничений не содержат, что предполагает возможность применения гражданского законодательства к любым имущественным отношениям при условии отсутствия специальной нормы семейного или земельного законодательства.

[9] В качестве примера можно привести ст. 74 Налогового кодекса РФ, регламентирующую поручительство, либо ст. 57 Трудового кодекса РФ, закрепляющую

Соответственно, третью группу образуют отрасли и институты, предмет которых ни при каких обстоятельствах гражданским законодательством в субсидиарном порядке не регулируется. Это обусловлено тем, что в данных имущественных отношениях настолько превалирует публичный интерес, что применение гражданского законодательства к этим отношениям не будет способствовать достижению цели правового регулирования[10].

В юридической литературе высказываются предложения о субсидиарном применении гражданского законодательства при отсутствии специальных норм в налоговом законодательстве[11]. По сути, предлагается использовать нормы гражданского права в качестве общих норм по отношению к налоговым.

Актуальность данного вопроса обусловлена наличием в силу самых разнообразных причин в налоговом законодательстве пробелов и коллизий в правовом регулировании имущественных отношений, устранение

возможность включения в трудовой договор иных условий, имеющих гражданско-правовой характер. В данных отраслях пределы применения гражданского законодательства являются предметом широкой научной дискуссии. Например, в течение многих лет обсуждается вопрос о возможности применения к трудовым отношениям норм гражданского законодательства в порядке межотраслевой аналогии (см.: *Ершова Е. А.* Гражданское право – источник трудового права? // Трудовое право. 2004. № 12. С. 18–20 ; *Захаров В. Н., Цыбуленко А. П.* Применение аналогии при разрешении трудовых споров // Российская юстиция. 2008. № 3. С. 24–26 ; *Шведов А. Л.* Права работника на компенсацию морального вреда // Адвокат. 2005. № 3 ; *Бычков А. И.* Нетипичные элементы в трудовых отношениях // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 2. С. 44–56). Одними учеными отмечается целесообразность использования некоторых гражданско-правовых институтов в трудовых отношениях (см.: *Кратенко М. В.* Договор найма услуг физического лица : проблемы судебной практики и перспективы правового регулирования // Трудовое право. 2007. № 5. С. 6–7). Другие придерживаются точки зрения о самостоятельности предметов правового регулирования трудового и гражданского права и невозможности применения к трудовым отношениям норм гражданского права (см.: Комментарий Александра Королькова на статью Кратенко П. В. «Денежные обязательства сторон трудового договора : проблемы правового регулирования» // Трудовое право. 2011. № 10. С. 15).

[10] Примером могут быть следующие имущественные отношения по реализации права государственной собственности исключительно посредством индивидуальных актов; пользование физическими и юридическими лицами объектами общего пользования, принадлежащими государству или муниципальным образованиям (например, дорогами) (см.: *Винницкий А. В.* Участие публичных образований в имущественных отношениях : проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91). Можно также выделить отношения по выплате заработной платы и (или) привлечению к материальной ответственности работников и другие отношения.

[11] См.: *Кабанова И. Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов за нарушения в сфере налогообложения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 9. С. 9–15.

которых в определенной степени возможно путем субсидиарного применения гражданского законодательства к таким отношениям. При этом возможность субсидиарного применения норм гражданского права к налоговым отношениям во многом обусловлена взглядами о наличии или отсутствии жесткой границы между публичным и частным правом, сложившимися в том или ином государстве[12].

Однако следует помнить, что налоговые имущественные отношения хотя и сходны с гражданско-правовыми, но не тождественны им, имеют свою существенную специфику. Данная специфика, прежде всего, заключается в том, что налоговые отношения производны одновременно от двух абсолютно разных правоотношений: конституционного, опосредующего реализацию государственного суверенитета, и гражданского (иногда трудового), оформляющего экономические отношения, являющиеся источником уплаты налога. В силу вышеизложенного необходимо особое правовое регулирование налоговых имущественных отношений на основе синтеза публичных и частных начал.

Реализация государственного суверенитета в сфере налогообложения на современном этапе развития Российского государства и его правовой системы осуществляется на основе ряда конституционных положений и принципов, сформулированных Конституционным Судом РФ, среди которых в первую очередь следует отметить следующие:

– принудительное взимание налога не должно приобретать характер санкций[13];

– каждый налог должен иметь свое экономическое основание (п. 3 ст. 3 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) и не может произвольно устанавливаться и взиматься[14].

В силу вышеуказанного можно сделать ряд выводов, характеризующих особенности имущественных отношений по взиманию налогов и сборов:

– государство в силу наличия у него суверенитета может обязать определенный круг лиц, находящихся на его территории или за ее пределами, но под его налоговой юрисдикцией, платить законно установленные налоги;

[12] См. подробнее: *Карасева М. В.* Налоговое и гражданское право : относительность взаимосвязи // Проблемы соотношения и взаимодействия частного и публичного права (на примере отдельных отраслей права) / под ред. Т. А. Гусевой. М. ; Берлин, 2021. С. 126–135.

[13] По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 197.

[14] По делу о проверке конституционности положений подпункта 12 пункта 1 и пункта 3 статьи 164, а также пункта 14 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой компании «Gazprom Neft Trading GmbH» : постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2020 № 31-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 28. Ст. 4497.

– государство не может обязать данных лиц иметь экономическое основание, необходимое для возникновения обязанности по уплате налога, в силу закрепления в Конституции РФ свободы предпринимательской и иной экономической деятельности;

– следовательно, государство не может строить налоговые имущественные правоотношения как отношения сугубо власти и подчинения, несмотря на то что финансовое право, безусловно, относится к числу публичных отраслей российского права.

Эти особенности оказывают значительное влияние на построение налогово-правового регулирования имущественных отношений в России на современном этапе. Данное влияние проявляется в том, что налоговые имущественные правоотношения все больше выстраиваются по типу «партнерских» отношений, в которых налогоплательщик – это не просто обязанный субъект, а субъект, чье мнение влияет на содержание имущественного налогового правоотношения. В качестве примера таких отношений можно привести регулярные переговоры с крупным бизнесом об изменении условий налогообложения, проводимые Правительством РФ[15].

Непосредственные переговоры с представителями среднего и малого бизнеса Правительство РФ проводить не может в силу многочисленности таких налогоплательщиков. Однако это не исключает использования иных форм взаимодействия в целях определения востребованности и комфортности тех или иных условий налогообложения.

Так, в последние годы в России активно применяется «формат» налогового эксперимента перед полномасштабным изменением налогового законодательства в отношении малого бизнеса. Если результаты налогового эксперимента, проводимого в масштабах нескольких субъектов РФ, оказываются положительными, то новые налоговые режимы распространяются на всю территорию России. В качестве примера успешного налогового эксперимента можно привести внедрение специального налогового режима «налог на профессиональный доход»[16].

Если результаты такого эксперимента свидетельствуют о низкой востребованности нового налогового режима, то возникает необходимость в его совершенствовании или в отказе от его внедрения. Так, в настоящее время проходит эксперимент по внедрению нового специального налогового режима «автоматизированная упрощенная система налогообложения»[17], предварительные результаты которого свидетельствуют о

[15] URL: https://rg.ru/2021/09/23/mishustin-pravitelstvo-i-biznes-dogovorilis-ponovym-nalogovym-podhodam.html (дата обращения: 04.09.2022).

[16] О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» : федер. закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (ч. 1). Ст. 7494.

[17] О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» : федер. закон от 25.02.2022 № 17-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 9 (ч. 1). Ст. 1249.

настороженном отношении к его применению со стороны налогоплательщиков.

Необходимость построения между государством и налогоплательщиками таких «партнерских» отношений в сфере налогообложения, среди прочего, предопределяет использование юридических конструкций и правовых механизмов, адекватных имущественному характеру налоговых правоотношений и учитывающих тот факт, что налогово-правовое регулирование представляет собой составную часть единого процесса правового регулирования имущественных отношений.

Дело в том, что экономическое основание для взимания налога чаще всего возникает в рамках имущественных отношений, регулируемых гражданским или трудовым законодательством. Данное обстоятельство предполагает необходимость учитывать в рамках налогово-правового регулирования данные имущественные отношения и взаимодействовать со смежными отраслями права и законодательства.

Взаимодействие налогово-правового и гражданско-правового регулирования имущественных отношений может осуществляться двояко:

– от гражданско-правового к налогово-правовому регулированию (прямой тип взаимодействия);

– от налогово-правового к гражданско-правовому регулированию (обратный тип взаимодействия).

Прямой тип взаимодействия предполагает взаимосвязь фактического состава, центральным элементом которого является гражданско-правовое имущественное правоотношение, и налогово-правового юридического последствия в виде возникновения имущественного налогового правоотношения. Например, возникновение права собственности на земельный участок влечет по общему правилу налогово-правовое последствие в виде возникновения обязательства по уплате земельного налога.

Такая взаимосвязь гражданского и налогового права порождает необходимость в использовании в процессе налогово-правового регулирования гражданско-правовых терминов, понятий и юридических конструкций как минимум для закрепления необходимых юридических фактов в налоговом законодательстве и толкования данных норм в процессе налогового правоприменения.

Обратное взаимодействие налогового и гражданского права предполагает возникновение юридического факта (состава) в рамках налогового правоотношения, влекущего изменение или ограничение гражданско-правового отношения. Например, принятие решения о принудительном взыскании недоимки с организации и его последующее исполнение влечет прекращение права собственности данной организации на определенное имущество.

Таким образом, взаимодействие между налогово-правовым и гражданско-правовым регулированием имущественных отношений в определенном смысле можно охарактеризовать как «конкурирующее», поскольку они нередко опосредуют конкурирующие притязания на одно и то же экономическое благо.

В силу этого законодательство содержит ряд коллизионных норм, которые призваны упорядочить такое воздействие. Например, ст. 855 ГК РФ устанавливает очередность списания денежных средств с банковского счета в целях удовлетворения требований различной отраслевой принадлежности, включая уплату и взыскание налогов. В свою очередь ст. 46 НК РФ запрещает взыскивать недоимку с депозитного или избирательного счета налогоплательщика, тем самым упорядочивая конкурирующие притязания на имущество налогоплательщика налогово-правового, гражданско-правового и конституционно-правового характера.

Однако в некоторых ситуациях простого установления очередности взыскания для устранения коллизии между налогово-правовым и гражданско-правовым регулированием недостаточно. Необходимо создание своеобразных «правовых шлюзов», обеспечивающих стыковку налогово-правового и гражданско-правового регулирования имущественных отношений, приведение их к единому знаменателю (выражаясь математическим языком). Данные механизмы в некоторых случаях позволяют трансформировать налогово-правовое регулирование имущественных отношений в гражданско-правовое и обратно.

В качестве примера можно привести конкуренцию между наложением ареста на имущество налогоплательщика и его залогом. Данные отношения могут привести к правовой коллизии, если они складываются параллельно. При одновременном наложении ареста на имущество налогоплательщика и передаче его в залог возникает вопрос о порядке удовлетворения требований кредиторов.

Статью 73 НК РФ в 2021 г. дополнили нормой, согласно которой если обеспеченное арестом имущества решение о взыскании налога не будет исполнено в течение месяца, то арестованное имущество признается находящимся в залоге у налогового органа в силу закона[18].

В этом случае в качестве единого знаменателя для соотношения налогово-правового и гражданско-правового регулирования имущественных отношений законодатель выбрал гражданское правоотношение залога имущества.

Данная норма определяет последовательность обращения взыскания на имущество налогоплательщика на основе хронологического критерия: обеспечительная мера, установленная раньше, имеет приоритет. Если залог установлен ранее наложения ареста, то последний преобразуется в последующий залог.

При этом законодатель отдает определенный приоритет гражданско-правовому регулированию данных отношений, устанавливая правило запрета последующего залога. Согласно данному правилу арест имущества не преобразуется в последующий залог, если последующий залог имущества не допускается по правилам гражданского законодательства.

[18] О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29.09.2019 № 325-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 39. Ст. 5375.

В этом случае конкурирующее воздействие налогово-правового и гражданско-правового регулирования остается не урегулированным.

Таким образом, далеко не всегда налогово-правовое регулирование имущественных отношений, являясь частью системы правового регулирования имущественных отношений и находясь в постоянной взаимосвязи и взаимодействии с другими отраслями права и законодательства, может быть унифицировано с «конкурирующим» правовым регулированием иной отраслевой принадлежности. В силу чего точки такой взаимной конкуренции являются «очагами» правовой напряженности и требуют построения системы межотраслевых антиколлизионых механизмов.

Библиографический список

Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. М., 1980.

Бычков А. И. Нетипичные элементы в трудовых отношениях // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 2. С. 44–56.

Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях : проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91.

Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова : в 4 т. 3-е изд. М., 2004. Т. 1.

Груздев В. В. Имущественные отношения как предмет гражданского права // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 112–117.

Денисов А. И. Теория государства и права. М., 1948.

Ершова Е. А. Гражданское право – источник трудового права? // Трудовое право. 2004. № 12. С. 18–20.

Захаров В. Н., Цыбуленко А. П. Применение аналогии при разрешении трудовых споров // Российская юстиция. 2008. № 3. С. 24–26.

Иванов А. А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 77–78.

Кабанова И. Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов за нарушения в сфере налогообложения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 9. С. 9–15.

Карасева М. В. Налоговое и гражданское право : относительность взаимосвязи // Проблемы соотношения и взаимодействия частного и публичного права (на примере отдельных отраслей права) / под ред. Т. А. Гусевой. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2021. С. 126–135.

Карташов В. Н. Теория правовой системы общества : учеб. пособие : в 2 т. Ярославль, 2005. Т. 1.

Кратенко М. В. Договор найма услуг физического лица : проблемы судебной практики и перспективы правового регулирования // Трудовое право. 2007. № 5. С. 6–7.

Корольков А. Комментарий на статью Кратенко П. В. «Денежные обязательства сторон трудового договора : проблемы правового регулирования» // Трудовое право. 2011. № 10. С. 15.

Мейер Д. И. Русское гражданское право. СПб., 1884.

Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика). М., 2014.

Синицын С. А. Прогноз развития имущественных отношений : правопонимание, гражданское законодательство // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 84–89.

Тархов В. А. Предмет гражданского права. Имущественные отношения // Гражданское право. 2009. № 1.

Шведов А. Л. Права работника на компенсацию морального вреда // Адвокат. 2005. № 3.

References

Bonner A. T. Application of normative acts in civil proceedings. M., 1980.

Bychkov A. I. Atypical elements in labor relations // Property relations in the Russian Federation. 2013. № 2. P. 44–56.

Vinnitsky A. V. Participation of public entities in property relations: problems of balancing administrative-legal and civil-legal regulation // Administrative and municipal law. 2010. № 11. P. 82–91.

Civil Law: Textbook / Ed. E. A. Sukhanov. M., 2004. Vol. 1.

Gruzdev V. V. Property relations as a subject of civil law // Russian Journal of Law. 2017. № 3. P. 112–117.

Denisov A. I. Theory of state and law. M., 1948.

Ershova E. A. Civil law - the source of labor law? // Trudovoe pravo. 2004. № 12. P. 18–20.

Zakharov V. N., Tsybulenko A. P. Application of analogy in resolving labor disputes // Russian justice. 2008. № 3. P. 24–26.

Ivanov A. A. The concept of "property relations" and problems of tax law // Vestnik VAS. 2009. № 1. P. 77–78.

Kabanova I. E. Civil liability of public entities for violations in the field of taxation // Property relations in the Russian Federation. 2016. № 9. P. 9–15.

Karaseva M. V. Tax and civil law: the relativity of the relationship // Problems of correlation and interaction between private and public law (on the example of individual branches of law) / ed. T. A. Guseva. M. ; Berlin : Direct Media, 2021. P. 126–135.

Kartashov V. N. The theory of the legal system of society: Textbook. In 2 vols. Yaroslavl, 2005. Vol. 1.

Kratenko M. V. The contract of hiring the services of an individual: problems of judicial practice and prospects for legal regulation // Trudovoe pravo. 2007. № 5. P. 6–7.

Korolkov A. Commentary on the article by Kratenko P.V. "Money obligations of the parties to the employment contract: problems of legal regulation" // Trudovoe pravo. 2011. № 10. P. 15.

Meyer D. I. Russian civil law. SPb., 1884.

Ryabov A. A. Influence of civil law on tax relations (doctrine, interpretation, practice). M., 2014.

Sinitsyn S. A. Forecast of the development of property relations: legal understanding, civil legislation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2017. № 1. P. 84–89.

Tarkhov V. A. The subject of civil law. Property relations // Civil law. 2009. № 1.

Shvedov A. L. The rights of an employee to compensation for moral damage // Lawyer. 2005. № 3.

Для цитирования:

Красюков А. В. Налогово-правовое регулирование имущественных отношений в системе имущественно-правового регулирования в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 261–271. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/261–271

Recommended citation:

Krasyukov A. V. Tax legal regulation of property relations in the system legal regulation of property relations in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 261–271. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/261–271

Воронежский государственный университет

Красюков А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: kav@law.vsu.ru

Voronezh State University

Krasyukov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: kav@law.vsu.ru

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/272–282

РЕАЛИЗАЦИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКАМИ ПРАВА НА ВОЗВРАТ ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

М. Е. Мардасова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются особенности реализации налогоплательщиками права на возврат излишне уплаченных налоговых платежей и возникающие при этом проблемы в практике правоприменения. Особое внимание уделяется существующим способам выявления факта излишней уплаты, а также разновидностям процедуры возврата. Проводится сравнение действующей редакции Налогового кодекса РФ по исследуемому вопросу с изменениями, вступающими в силу с 1 января 2023 г. Отмечается, что, несмотря на вносимые изменения, некоторые существующие проблемы реализации налогоплательщиками права на возврат излишне уплаченных налоговых платежей не утратят своей актуальности.*
Ключевые слова: *налогоплательщик, возврат излишне уплаченных налоговых платежей, излишняя уплата, заявление о возврате, реализация права на возврат.*

Abstract: *the article discusses the features of the taxpayers realization of the right to refund overpaid tax payments and the problems that arise in the practice of law enforcement. Special attention is paid to the existing methods of detecting the fact of overpayment, as well as the types of refund procedure. The author also compares the most recent Tax Code of the Russian Federation on the matter under inquiry with the amendments that go into effect on January 1, 2023. In conclusion, it is noted that despite the changes being made, some of the existing problems of the taxpayers realization of the right to refund overpaid tax payments will not lose their relevance.*
Key words: *taxpayer, refund of overpaid tax payments, overpayment, refund application, realization of the right to refund.*

К числу прав налогоплательщиков, закрепленных в ст. 21 НК РФ, относится право на своевременный возврат сумм излишне уплаченных налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов; другими словами, различных налоговых платежей. В большинстве случаев налогоплательщики реализуют данное право в отношении излишне уплаченных налогов.

Следует отметить, что с 1 января 2023 г. в силу вступят изменения, внесенные в НК РФ Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которые коснутся используемой терминологии при определении указанного права, а также регламентации процедуры его реализации. Однако все заявления налогоплательщиков, по которым ре-

© Мардасова М. Е., 2022

шения налоговым органом будут приняты до 31 декабря 2022 г., будут исполняться и после вступления в силу указанного закона, а потому существующие проблемы в реализации рассматриваемого права сохранятся еще в течение определенного, а возможно, и длительного периода. Кроме того, некоторые вопросы, касающиеся его реализации, даже несмотря на новую терминологию и процедурные изменения, скорее всего не утратят своей актуальности.

Учитывая, что в настоящее время ст. 78 НК РФ, закрепляя механизм реализации права на возврат излишне уплаченных налоговых платежей[1], лишь в общем виде регулирует связанные с этим вопросы, в практике правоприменения реальное осуществление анализируемого права может существенно осложняться по ряду причин.

Для начала следует отметить, что в соответствии с действующими нормами налогового законодательства по общему правилу указанное право реализуется путем обращения налогоплательщика с заявлением о возврате в соответствующий налоговый орган, на котором лежит обязанность совершить определенные процедурные действия.

Чтобы воспользоваться правом на возврат излишне уплаченного налога и подать заявление, налогоплательщик должен знать, что у него образовалась переплата по тому или иному налогу. Своевременность выявления данного факта особенно важна по той причине, что трехлетний срок для подачи им такого заявления в налоговый орган исчисляется со дня, когда произошла излишняя уплата соответствующего налога, а не с того момента, когда налогоплательщику стало известно об этом. О наличии переплаты можно узнать различными способами.

Во-первых, переплата по тому или иному налогу может быть выявлена им самостоятельно, например путем обнаружения ошибки в налоговой декларации, которая привела к излишней уплате налога. Кроме того, самостоятельное выявление возможно не только путем обнаружения ошибки, но и в результате, например, изменения налоговой базы по решению уполномоченных органов. Так, оспоренная налогоплательщиком кадастровая стоимость земельного участка после уплаты земельного налога и уменьшенная по решению специально созданной в субъекте РФ комиссии или суда может служить основанием для возврата переплаты по указанному налогу. В такой ситуации принятие решения уполномоченной комиссией или вступление в законную силу решения суда является моментом самостоятельного обнаружения налогоплательщиком факта переплаты[2].

[1] См.: *Пауль А. Г.* Возврат налоговых платежей как способ защиты прав налогоплательщиков // Финансовое право. 2018. № 12. С. 22.

[2] Как отмечается, к примеру, в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.05.2022 № 17АП-2800/2022-АК по делу № А60-47710/2021, до пересмотра кадастровой стоимости комиссией при Управлении Росреестра или судом у заявителя отсутствует объективная возможность для обращения с заявлением о возврате излишне уплаченного земельного налога, так как он может узнать о факте переплаты только из указанных решений.

Во-вторых, возможность узнать об этом факте появляется в результате совместной сверки расчетов по налогам, сборам, страховым взносам, пеням и штрафам, проведенной как по предложению налогоплательщика, так и налогового органа. Однако данный способ не часто применяется по инициативе налогоплательщика, особенно если речь идет о физических лицах, еще реже – по предложению налогового органа. В первом случае это, видимо, вызвано низкой активностью в сфере налогообложения указанной категории налогоплательщиков, а также тем, что нередко они даже не предполагают о наличии у них такого права в силу весьма невысокого уровня налоговой культуры.

Еще одним законодательно установленным способом выявления переплаты является получение налогоплательщиком от налогового органа сообщения о факте излишней уплаты налога, обязанность по направлению которого установлена в абз. 1 п. 3 ст. 78 НК РФ. На ее исполнение предоставляется десять дней со дня обнаружения указанного факта налоговым органом. Причем в ряде случаев налогоплательщик может узнать о переплате исключительно указанным способом. В качестве примера можно привести следующую ситуацию. Налогоплательщик – физическое лицо уплачивает имущественные налоги (транспортный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц) на основании налогового уведомления. Соответственно обязанность по правильному исчислению указанных налогов возложена на налоговый орган. Последний может допустить ошибку в их исчислении, например в связи с получением недостоверных данных от органов (организаций, должностных лиц), обязанных предоставлять сведения об объектах налогообложения (транспортных средствах, объектах недвижимого имущества) и информацию, которая служит основой для определения налоговой базы.

Если налоговый орган получает уточненные сведения от соответствующих органов (организаций, должностных лиц), то при исчислении имущественных налогов за следующий налоговый период им учитываются имеющиеся у налогоплательщика на дату формирования налогового уведомления суммы излишне уплаченных таких налогов и (или) пеней по таким налогам путем уменьшения суммы указанных налогов[3]. Кроме того, информация о переплате может стать известна налогоплательщику после ее размещения в личном кабинете при его наличии.

Однако может возникнуть ситуация, когда налогоплательщик – физическое лицо не имеет личного кабинета, а налоговое уведомление по соответствующему имущественному налогу за следующий налоговый период не подлежит направлению ввиду отчуждения им объекта налогообложения в предыдущем налоговом периоде (за который образовалась переплата). Получается, что в этой ситуации есть два способа обнаружения налогоплательщиком переплаты по имущественному налогу. Пер-

[3] Данный вывод следует из п. 2 ст. 52 НК РФ в редакции Федерального закона от 29.09.2019 № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

вым является проведение совместной сверки расчетов по инициативе налогоплательщика или налогового органа. Но как указывалось выше, такой способ используется данной категорией налогоплательщиков крайне редко.

Вторым вариантом, который может показаться наиболее простым для налогоплательщика, является получение сообщения об этом факте от налогового органа на бумажном носителе путем его вручения или направления по почте заказным письмом. Вместе с тем налоговые органы часто не исполняют данную обязанность.

Такая ситуация сложилась, очевидно, не случайно. Во-первых, в налоговом законодательстве отсутствуют какие-либо негативные правовые последствия за неисполнение данной обязанности для налогового органа. Во-вторых, проблема доказуемости налогоплательщиком нарушения срока исполнения рассматриваемой обязанности осложняется тем, что точно определить дату выявления налоговым органом образовавшейся переплаты фактически не представляется возможным.

Получается, что в рассматриваемой ситуации налогоплательщик – физическое лицо может долгое время не знать о наличии у него переплаты по имущественным налогам в связи с бездействием налогового органа, а соответственно, может пропустить трехлетний срок на подачу заявления о возврате в налоговый орган. В свою очередь, последний формально имеет все основания отказать в возврате излишне уплаченного налога в случае пропуска налогоплательщиком этого срока, причем неважно по уважительным причинам или нет.

По мнению А. В. Красюкова, воспрепятствование реализации налогоплательщиком своего права на возврат излишне уплаченного налога из бюджета, выражающееся в несообщении налоговым органом о факте переплаты, является одной из форм налоговой девиации[4].

В свою очередь, С. А. Ядрихинский отмечает, что несообщение налоговым органом налогоплательщику об имеющейся у него переплате может выступать правопрепятствующим обстоятельством в реализации его права на своевременный возврат излишне уплаченных налогов. По мнению автора, если налогоплательщиком пропущен в результате такого бездействия налогового органа срок на возврат, то причина пропуска должна считаться уважительной[5].

По сути, к аналогичному выводу пришел в своем недавнем решении Верховный Суд РФ. Отменяя судебные акты всех предыдущих инстанций и отправляя дело на новое рассмотрение, он указал, что судами не было принято во внимание, что права налогоплательщиков, включая и право на своевременный возврат сумм излишне уплаченных налогов, обеспечиваются соответствующими обязанностями должностных лиц налоговых

[4] См.: *Красюков А. В.* Налоговая девиация фискальных органов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 175–176.

[5] См.: *Ядрихинский С. А.* Законные интересы налогоплательщиков : теория и практика реализации, обеспечения, защиты : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 157.

органов и иных уполномоченных органов, что прямо следует из п. 2 ст. 22 НК РФ. По мнению суда, отсутствие сведений о переплате у налогоплательщика связано с неисполнением налоговым органом обязанности по сообщению ему об этом факте. Особенно это касается той ситуации, когда уплата налога производится на основании налогового уведомления, направляемого налогоплательщику налоговым органом, что препятствует физическому лицу определиться по поводу способа использования переплаты, в том числе своевременно принять решение о реализации своего права на возврат сумм излишне уплаченного налога. Поэтому и решение налогового органа об отказе в возврате излишне уплаченного налога ввиду пропуска налогоплательщиком срока на возврат, по мнению суда, принято в нарушение норм налогового законодательства[6].

Такой вывод Верховного Суда РФ по рассматриваемому налогово-правовому спору говорит о том, что налоговый орган, не исполнив свою обязанность по сообщению налогоплательщику о факте переплаты, не мог отказать в возврате излишне уплаченного налога, даже при пропуске налогоплательщиком трехлетнего срока на возврат. Однако, анализируя ст. 78 НК РФ, можно заключить, что исчисление указанного срока для реализации права на возврат через налоговый орган по общему правилу осуществляется именно с момента, когда произошла излишняя уплата налога, и данный срок не может быть восстановлен последним, так как рассматриваемой статьей эта возможность не предусмотрена. Очевидно, что реализация налогоплательщиком своего права путем обращения в налоговый орган в такой ситуации не приведет к положительному результату и ему будет отказано по формальному основанию. Перед тем, как обратиться с иском в суд о возврате, налогоплательщику в любом случае необходимо подать в налоговый орган соответствующее заявление[7].

В соответствии с еще не вступившими в силу изменениями, внесенными в НК РФ в результате принятия вышеприведенного закона, за налогоплательщиком сохранится право на возврат, однако такая терминология, как излишне уплаченные налог и другие налоговые платежи (сбор, пени, штраф и т. д.), будет заменена на «денежные средства, формирующие положительное сальдо единого налогового счета налогоплательщика»[8]. Как следует из редакции новой ст. 11.3 НК РФ, денежные средства, поступающие на указанный счет, самостоятельно распределяются налоговым органом в порядке, установленном в НК РФ.

Налогоплательщик сможет узнать о наличии положительного сальдо на таком счете также несколькими способами. Во-первых, у него появится новое право – направлять в налоговый орган запрос для получе-

[6] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.10.2021 № 83-КАД21-8-К1.

[7] Данный вывод следует из п. 33 постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

[8] Указанный счет открывается налогоплательщику в Федеральном казначействе.

ния справки о данном факте по состоянию на дату такого запроса. Как часто налогоплательщики, особенно такая категория, как физические лица, будут обращаться с подобного рода запросами, можно будет судить по прошествии хотя бы нескольких лет после вступления новых норм в силу. Но, учитывая их низкую активность в сфере налогообложения, можно предположить, что такие запросы вряд ли будут иметь массовый характер.

Во-вторых, за налогоплательщиком также сохранится право на осуществление совместной сверки[9], но как указывалось ранее, по его инициативе она проводится не часто. Кроме того, он может предполагать о наличии положительного сальдо в результате самостоятельных действий, которые описывались ранее.

Интересно, что положения о возврате денежных средств, формирующих положительное сальдо, будут содержаться в ст. 79 НК РФ. А обязанность налогового органа сообщать о наличии таких денежных средств из норм Кодекса будет исключена. Возможно, указанная обязанность не нашла отражения в новой редакции данной статьи как раз по причине ее редкого исполнения налоговыми органами.

Можно заключить, что большинство способов выявления переплаты (денежных средств, формирующих положительное сальдо единого налогового счета налогоплательщика) сохранится и после вступления в силу внесенных в НК РФ изменений. В то же время все эти способы свидетельствуют, что инициатива в получении такой информации должна будет исходить именно со стороны налогоплательщика.

Кроме того, в будущей редакции ст. 79 НК РФ отсутствует трехлетний срок на обращение с заявлением о возврате, однако вряд ли можно полагать, что он будет являться безграничным. Например, косвенно судить о сохранении данного срока можно исходя из положений новой редакции подп. 10 п. 1 ст. 32 НК РФ. Так, согласно данной норме, справка о принадлежности сумм денежных средств, перечисленных в качестве единого налогового платежа, будет формироваться налоговым органом по запросу налогоплательщика только за период, не превышающий трех лет, предшествующих дню поступления такого запроса, и должна содержать сведения о всех денежных средствах, поступивших и признаваемых в качестве единого налогового платежа, и иных суммах, признаваемых в качестве единого налогового платежа, с указанием их принадлежности, определенной на дату формирования справки. Получается, что те средства, которые находятся на указанном счете более чем три года, в справке отражаться не будут, а значит, налогоплательщик может о них и не узнать.

Возвращаясь к действующей редакции НК РФ, следует отметить, что в настоящее время реализация права налогоплательщика на своевременный возврат излишне уплаченного налога может быть осложнена не

[9] С 1 января 2023 г. термин «совместная сверка» будет заменен на «сверку принадлежности сумм денежных средств, перечисленных и (или) признаваемых в качестве единого налогового платежа».

только сложностями в выявлении переплаты в результате бездействия со стороны налоговых органов, но в том числе и со стороны налоговых агентов. Последнее утверждение касается тех случаев, когда уплата налога налогоплательщиком производится через указанных участников налоговых правоотношений.

Так, налогоплательщик, за которого обязанность по исчислению, удержанию и перечислению налога производится в соответствии с нормами НК РФ налоговым агентом, может столкнуться со следующей ситуацией. Определение налоговой ставки, которую необходимо применять при исчислении «агентского» налога, и суммы налога, подлежащей перечислению в бюджет, зависит от налогового агента, так как именно на нем лежит данная обязанность. Возникает вопрос: что может сделать налогоплательщик, который не согласен с применяемой налоговым агентом налоговой ставкой, которая приводит, по мнению первого, к наличию переплаты по соответствующему налогу?

Такая ситуация, в частности, возникла в практике правоприменения при исчислении и перечислении налоговым агентом налога на прибыль.

Налогоплательщик, считая, что при исчислении налога на прибыль подлежит применению льготная нулевая налоговая ставка, обратился в налоговый орган с заявлением о возврате излишне уплаченного налога, исчисленного налоговым агентом по общей налоговой ставке (13 %) по данному виду объекта налогообложения. Однако налоговый орган отказал в удовлетворении данного требования, оперируя тем фактом, что налоговым агентом не подавался уточненной расчет, и такое уклонение не может служить основанием для возврата излишне уплаченного налога. По мнению налогового органа, он лишен возможности выявить переплату без получения уточненного расчета, так как камеральная налоговая проверка по первичному расчету уже закончилась. Суды, в целом разделяя точку зрения налоговых органов, указали на то, что при этом налогоплательщик не лишается возможности на защиту своего права на возврат излишне уплаченного налога в судебном порядке и на заявление имущественного требования о возврате соответствующих сумм, которое подлежит рассмотрению судом с целью установить реальный размер налогового обязательства и сумму налога, подлежащую возврату из бюджета.

Обращаясь в суд, налогоплательщик просил не только признать незаконным отказ налогового органа в возврате излишне уплаченного налога, но и уплатить на эту сумму проценты, исчисленные в том порядке, который установлен в п. 10 ст. 78 НК РФ за нарушение срока возврата.

Однако суды указали, что проценты начисляются не просто в том случае, когда излишне уплаченная сумма находится в соответствующем бюджете, но лишь за то время, когда налоговый орган допускал незаконное удержание денежных средств в казне. Из п. 10 ст. 78 НК РФ следует, что начисление процентов начинается по истечении установ-

ленного данным Кодексом месячного срока на исполнение обязанности по возврату излишне уплаченных сумм. Поэтому, как отметили суды при рассмотрении данного дела, удержанный и перечисленный налог находился в бюджете не вследствие незаконных действий налогового органа, не исполнившего заявление налогоплательщика, а вследствие позиции налогового агента, который применил общую ставку (13 %) и отказался признать за налогоплательщиком право на применение ставки 0 %.

По данному налогово-правовому спору возникает ряд логичных вопросов. Что должен делать налоговый орган, если в ходе камеральной налоговой проверки выявляет ошибки в расчете, которые приведут или уже привели к перечислению излишней суммы налога? Должен ли он в ходе такой проверки при установлении применения более высокой налоговой ставки в представленном налоговым агентом расчете, чем это требует НК РФ, указать последнему на неправильное исчисление «агентского» налога?

Если анализировать п. 3 во взаимосвязи с п. 10 ст. 88 НК РФ, то из них следует, что на налоговый орган возложена обязанность сообщать не только налогоплательщику, но и налоговому агенту, о всех выявленных ошибках в налоговой декларации или расчете с требованием представить в течение пяти дней необходимые пояснения. При этом не важно, приведут такие ошибки к недоимке или, напротив, к излишней уплате (перечислению) налога в бюджет.

Получается, что в рассматриваемой ситуации, если налоговый орган в ходе камеральной налоговой проверки представленного налоговым агентом расчета изначально выявил бы ошибку, выразившуюся в применении более высокой налоговой ставки и повлекшую излишнее перечисление налога в бюджет, и сообщил бы об этом налоговому агенту, последний, возможно, подал бы уточненный расчет еще на этапе проверки. Вариантов, по которым налоговый орган не сообщил налоговому агенту о неправильно примененной налоговой ставке, может быть множество. Среди них: простая ошибка со стороны должностных лиц, проводящих данный вид налоговой проверки, либо выявление, но игнорирование этого факта, либо недостаточность информации в представленных документах для установления возможности применения льготной налоговой ставки. Поэтому в зависимости от причины невыявления данного факта, именно по вине налогового органа, хотя и косвенно, возможно наличие такой переплаты в бюджете.

Рассуждая исключительно с точки зрения процедурных норм, в рассматриваемом налогово-правовом споре налоговый орган действительно лишен возможности осуществить возврат излишне уплаченного налога, так как невыявленная изначально в ходе камеральной налоговой проверки ошибка привела к отсутствию такой переплаты. В данной ситуации он зависим от решения налогового агента, который не считает, что применена повышенная ставка, а значит, налог перечислен в бюджет

в большем размере. Вместе с тем налогоплательщик лишается возможности в течение определенного периода использовать принадлежащие ему денежные средства, а значит, несет определенные имущественные потери. В свою очередь, денежные средства, являющиеся переплатой, незаконно находятся в бюджете, и соответствующее публично-правовое образование продолжает их использовать, указывая на то, что отсутствует правовое основание для их возврата, а скорее механизм возврата в такой ситуации.

Более того, в рассматриваемом случае налогоплательщик не только временно лишен возможности использовать указанные денежные средства, но и не имеет права компенсировать ее отсутствие путем получения процентов в порядке ст. 78 НК РФ, начисляемых при нарушении месячного срока на возврат.

Следует отметить, что, в отличие от рассмотренного выше случая, при излишне удержанном НДФЛ законодательно установлено, что вопрос о его возврате решается исключительно между налогоплательщиком и налоговым агентом в порядке ст. 231 НК РФ, которая является специальной по отношению к ст. 78 НК РФ. Конституционный Суд РФ отметил, что данный порядок является особым по отношению к общим нормам[10].

Верховный Суд РФ в одном из своих решений подтвердил, что спорные налоговые правоотношения по возврату излишне удержанного НДФЛ возникают между налогоплательщиком и его работодателем как налоговым агентом. При наличии налогового агента налоговый орган не вправе производить возврат излишне удержанной суммы, поэтому налогоплательщику необходимо обращаться с заявлением о возврате излишне удержанной суммы налога к налоговому агенту. На налоговые правоотношения между налогоплательщиком и налоговым агентом распространяются положения ст. 231 НК РФ, а не ст. 78 НК РФ[11].

В отличие от данной статьи НК РФ, в нормах, посвященных налогу на прибыль, специальный порядок возврата налоговым агентом излишне удержанного и перечисленного налога в подавляющем большинстве случаев не установлен, а потому можно заключить, что применению подлежат общие положения ст. 78 НК РФ.

Действующее налоговое законодательство, судебно-правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, а также сложившаяся судебная практика подтверждают, что существует общий и особый

[10] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрченко Евгения Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 78 и абзацами первым и десятым пункта 1 статьи 231 Налогового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 262-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.02.2019 № 14-КГ18-48. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

порядок возврата излишне уплаченного налога. В первом случае для реализации налогоплательщиком права на возврат требуется совершение определенных действий со стороны налогового органа. Тогда как во втором случае отношения по возврату строятся между налогоплательщиком и налоговым агентом. Однако даже в тех случаях, когда налоговым законодательством прямо предусмотрено применение общего порядка возврата излишне уплаченного налога через налоговый орган, могут возникать такие ситуации, когда это становится невозможным из-за бездействия со стороны налоговых агентов.

Новые правила процедуры возврата денежных средств, формирующих положительное сальдо единого налогового счета налогоплательщика, также предполагают реализацию права на возврат путем подачи заявления в налоговый орган. Сохраняется и особый порядок возврата НДФЛ через налогового агента в соответствии со ст. 231 НК РФ. Поэтому описанная выше проблема может возникнуть и при применении новых норм.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что реализация налогоплательщиками своего права на своевременный возврат излишне уплаченных налоговых платежей и, прежде всего, налога, может быть осложнена различными моментами. Среди них не только бездействие налогового органа, выражающееся в несообщении о факте излишней уплаты налога, но и несовершенство действующих норм налогового законодательства. Вступающие в силу изменения в НК РФ, возможно, решат некоторые возникающие в практике правоприменения проблемы, однако большинство из них останутся прежними.

Библиографический список

Красюков А. В. Налоговая девиация фискальных органов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 172–179.

Пауль А. Г. Возврат налоговых платежей как способ защиты прав налогоплательщиков // Финансовое право. 2018. № 12. С. 22–25.

Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщиков : теория и практика реализации, обеспечения, защиты : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2021. 575 с.

References

Krasyukov A. V. Tax deviation of the fi scal authorities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 172–179.

Paul A .G. Refund of tax payments as a way to protect the rights of taxpayers // Financial law. 2018. № 12. P. 22–25.

Yadrikhinsky S. A. Legitimate interests of taxpayers: theory and practice of realization, provision, protection: dis. ... doct. jurid. sciences. M., 2021. 575 p.

Для цитирования:

Мардасова М. Е. Реализация налогоплательщиками права на возврат излишне уплаченных налоговых платежей // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 272–282. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/272–282

Recommended citation:

Mardasova M. E. Realization by taxpayers of the right to a refund of overpaid tax payments // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 272–282. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/272–282

Воронежский государственный университет

Мардасова М. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Voronezh State University

Mardasova M. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: m.mardasova@yandex.ru

УДК 343.98
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/283–299

О СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ РАССЛЕДОВАНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Н. Г. Шурухнов
Академия ФСИН России, НИИ ФСИН России
А. М. Никитин
НИИ ФСИН России
А. В. Акчурин
Академия ФСИН России

Поступила в редакцию 17 августа 2022 г.

Аннотация: *на основе обобщения практики расследования преступлений, совершаемых осужденными в исправительных учреждениях, подозреваемыми, обвиняемыми – в следственных изоляторах, приводится перечень органов и должностных лиц, принимающих решения о возбуждении уголовного дела по противоправным деяниям указанных субъектов. С использованием положений уголовно-процессуального законодательства, нормативных правовых актов и сложившейся практики выясняется вопрос об их компетенции и степени специализации на расследовании пенитенциарных преступлений.*
Ключевые слова: *дознание, предварительное следствие, расследование, пенитенциарные преступления, места лишения свободы.*

Abstract: *based on the generalization of the practice of investigating crimes committed by convicts in correctional institutions, suspects accused in pre-trial detention centers, a list of bodies and officials making decisions on initiating a criminal case on illegal acts of these subjects is provided. Using the provisions of criminal procedure legislation, normative legal acts and established practice, the question of their competence and degree of specialization in the investigation of penitentiary crimes is revealed.*
Key words: *inquiry, preliminary investigation, investigation, penitentiary crimes, places of deprivation of liberty.*

В российском законодательстве вопросы, связанные с процессом расследования преступлений, традиционно являются сферой регламентации уголовно-процессуального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов. По мнению И. П. Можаевой, «нормы уголовно-процессуального законодательства, регулирующие прямо или косвенно организацию расследования преступлений, могут быть представлены следующими группами: правовые нормы, предписывающие следователю, дознавателю, руководителю органа предварительного расследования осуществлять производство определенных действий;

© Шурухнов Н. Г., Никитин А. М., Акчурин А. В., 2022

правовые нормы, запрещающие субъектам расследования проведение определенных действий; правовые нормы, разрешающие следователю проведение действий, направленных на рационализацию его деятельности»[1]. К приведенным следует добавить нормы, оптимизирующие процесс расследования следственной группой (ст. 163 УПК РФ), а также с участием должностного лица органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность (ст. 164 УПК РФ); специалиста (ст. 168 УПК РФ) и эксперта (ст. 195–207 УПК РФ).

Анализ норм УПК РФ позволяет сделать вывод, что какого-то особого порядка расследования именно пенитенциарных преступлений действующим законодательством не предусмотрено. Об этом ранее упоминал В. В. Николайченко, отметивший, что «законодатель не счел нужным устанавливать особый порядок производства предварительного расследования для лиц, имеющих судимости, определив его только в зависимости от возраста, психического состояния и занимаемой должности»[2]. Расследование пенитенциарных преступлений осуществляется в соответствии с общими условиями предварительного расследования в двух формах: путем дознания и предварительного следствия (глава 21 УПК РФ).

Дознание, традиционно производится по уголовным делам, по которым предварительное следствие не обязательно. К таковым, как правило, относятся уголовные дела по преступлениям небольшой и средней тяжести[3]. Кроме того, при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания может возбуждать уголовное дело и производить по нему неотложные следственные действия (ч. 1 ст. 157 УПК РФ).

Что касается другой формы – предварительного следствия, то она производится только следователями в соответствии с подследственностью, установленной ч. 2 ст. 151 УПК РФ.

Для предварительного расследования в Российской Федерации в целом характерна доминирующая подследственность органов внутренних дел (далее – ОВД). Так, за 2021 г. следователями и дознавателями ОВД предварительно расследовано 80,4 % преступлений; следователями Следственного комитета Российской Федерации (далее – СК РФ) – 13,6 %; дознавателями службы судебных приставов – 5,3 %; иными органами предварительного расследования (в том числе следователями органов Федеральной службы безопасности (далее – ФСБ России), до-

[1] *Можаева И. П.* Уголовно-процессуальные основы организации расследования преступлений // Публичное и частное право. 2016. № 4. С. 135.

[2] *Николайченко В. В.* Пенитенциарные и постпенитенциарные преступления : криминалистическая теория и практика : дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 167.

[3] См.: *Ситдиков И. М.* Эволюция дознания как формы предварительного расследования // Вестник ВЭГУ. 2014. № 5. С. 188.

знавателями таможенных органов, органов Государственного пожарного надзора и др.) – 0,7 %[4].

По статистике ФСИН России[5] в 2021 г. подразделениями дознания ОВД было расследовано 31,6 % пенитенциарных преступлений; следователями ОВД – 19,8 %; следователями СК РФ – 46,7 %; следователями ФСБ России– 1,9 %. Приведенное свидетельствует о доминировании при расследовании пенитенциарных преступлений предварительного следствия. По данным Ю. Г. Карпухина, 55 % преступлений, совершенных осужденными в местах лишения свободы, расследовали следователи ОВД; 34 % – следователи прокуратуры; 10 % – должностные лица органов дознания исправительных учреждений (далее – ИУ); 1 % – следователи органов государственной безопасности[6]. Несмотря на временной разрыв указанных статистических данных, отделяющих одни от других более чем в 35 лет, результаты имеют относительно схожую тенденцию. Одним из основных отличий является то, что в современных условиях отсутствуют случаи возбуждения уголовного дела должностными лицами учреждений и органов ФСИН России, что обусловлено неоднозначной регламентацией этого вопроса УПК РФ[7]. Вместе с тем говорить, что в систему субъектов, расследующих пенитенциарные преступления, органы дознания не входят, не представляется верным, поскольку более 30 % пенитенциарных преступлений расследуются подразделениями дознания ОВД[8]. Несмо-

[4] Состояние преступности в России за январь-декабрь 2021 г. : сб. аналитических материалов ГУ ПС и ИТ Генпрокуратуры России // Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru/analytics (дата обращения: 25.02.2022) ; Состояние преступности в России за январь-декабрь 2021 г. : сб. статистических данных ГИАЦ МВД России // Официальный сайт МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/28021552 (дата обращения: 25.02.2022).

[5] База данных «Преступления, совершенные подозреваемыми, обвиняемыми, осужденными, содержащимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (создана на основе приказа ФСИН России от 27 февраля 2020 г. № 138 «О введении в эксплуатацию электронной базы данных «Преступления, совершенные подозреваемыми, обвиняемыми, осужденными, содержащимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» (ранее она функционировала на основе приказа ФСИН России от 2 июля 2008 г. № 437 «О создании электронной базы данных «Учет преступлений среди осужденных». Документ опубликован не был.)

[6] См.: *Карпухин Ю. Г.* Организация расследования преступлений в исправительно-трудовых учреждениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 17–18.

[7] Более подробно см.: *Акчурин А. В., Сулейманов Т. А.* Уголовно-процессуальный статус учреждений, органов и должностных лиц ФСИН России : состояние и перспективы совершенствования // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 301–306.

[8] Анализ статистических данных показал, что наиболее типичными видами пенитенциарных преступлений, расследуемых подразделениями дознания ОВД, являются: умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ); умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ); незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотиче-

тря на приведенную дискуссию о неопределенности и противоречивости процессуального статуса начальника ИУ как органа дознания, представители научной общественности и правоприменители, представляющие систему МВД России, убеждены, что «полиция не должна подменять деятельность иных органов дознания», в том числе ФСИН России[9]. Подобная позиция наглядно демонстрирует отсутствие инициативного интереса со стороны ОВД к расследованию пенитенциарных преступлений.

Тем не менее, согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству, предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам, предусмотренным п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, совершенным в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, производится дознавателями ОВД, что определяется по территориальному принципу дислокации ИУ, в которых были совершены преступления[10]. Дознаватели линейных отделов ОВД также возбуждают уголовные дела, но случается это в правоприменительной практике, касающейся пенитенциарных преступлений, крайне редко, и чаще всего в отношении фактов незаконного оборота наркотических средств или психотропных веществ[11].

ских средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ч. 1 ст. 228 УК РФ); побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи (ч. 1 ст. 313 УК РФ); уклонение от отбывания ограничения свободы, лишения свободы, а также от применения принудительных мер медицинского характера (ст. 314 УК РФ) и др.

[9] См.: *Милехин В. А.* Начальник дознания в системе МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 3. С. 28.

[10] Начальником группы дознания ОМВД России по Зубово-Полянскому району Республики Мордовия Ч. было возбуждено уголовное дело по факту умышленного причинения средней тяжести вреда здоровью. Осужденная Б., находясь в комнате гигиены отряда исправительного учреждения (дислоцирующегося на территории Зубово-Полянского района Республики Мордовия), на почве личных неприязненных отношений причинила другой осужденной Б* телесные повреждения путем выливания кипятка из чайника в область спины, правого плеча, которые согласно заключению эксперта относятся к категории средней тяжести вреда здоровью (Уголовное дело № 11720 // Архив Зубово-Полянского районного суда Республики Мордовия за 2017 г.).

[11] Оренбургским линейным отделом МВД России на транспорте было возбужденно уголовное дело по факту незаконного оборота наркотиков. Осужденный К., отбывающий уголовное наказание в виде лишения свободы в одной из исправительных колоний УФСИН России по Оренбургской области, организовал доставку наркотических веществ в исправительное учреждение через граждан Л. и Л.*, которые в результате совместных оперативно-розыскных мероприятий сотрудниками оперативного отдела исправительной колонии с сотрудниками Оренбургского линейного отдела МВД России на транспорте были задержаны и у них были изъяты наркотические вещества – героин (массой 3,92 г) и карфентанил (массой 27,96 г). (Уголовное дело № 58576 // Архив Оренбургского районного суда Оренбургской области за 2017 г.).

Анкетирование[12] дознавателей ОВД показало, что расследование пенитенциарных преступлений в их профессиональной деятельности занимает менее 1 %. Подобного мнения придерживаются 97,3 % опрошенных. Со спецификой расследования пенитенциарных преступлений дознаватели были знакомы ввиду имеющегося опыта расследования таких преступлений – 3,1 %; знакомились с общей спецификой пенитенциарных преступлений и особенностями их расследования непосредственно перед возбуждением уголовного дела – 5,5 %; знакомились в ходе всего процесса расследования конкретного пенитенциарного преступления – 91,4 %. При этом 100 % опрошенных указали, что никаких методических рекомендаций, учитывающих специфику расследования пенитенциарных преступлений, они не получали. Информацию о специфике расследования пенитенциарных преступлений получали из следующих источников: от сотрудников администрации ИУ или СИЗО (87,3 %), из них от оперуполномоченных указанных учреждений (82,6 %); от других дознавателей, следователей, ранее расследовавших пенитенциарные преступления (11,4 %); из соответствующей научной и учебной литературы (1,3 %).

Более половины всех пенитенциарных преступлений расследуют соответствующие должностные лица ОВД, среди которых доминирующую роль играют дознаватели. Вместе с тем фактически каждое пятое пенитенциарное преступление расследуется следователями ОВД[13]. Организация предварительного расследования здесь строится по предметно-зональному принципу, что определено ведомственными нормативными актами[14]. Несмотря на то что пенитенциарные преступления регистрируются ежегодно и их расследование следователями ОВД можно признать существенным (в объеме от всей пенитенциарной преступности), их опыт целенаправленно не изучается и не аккумулируется.

Необходимо отметить, что ведомственные нормативные акты МВД России в числе основных функций органов предварительного следствия в системе МВД России закрепляют следующие: изучение, обобщение, внедрение положительного опыта предварительного следствия, разработка для использования на практике современных методик расследования

[12] Анкетирование проведено в 2014–2020 гг. в 13 субъектах РФ. Респондентами выступили 189 следователей и дознавателей, имеющих опыт расследования пенитенциарных преступлений.

[13] Анализ статистических данных показал, что наиболее типичными видами пенитенциарных преступлений, расследуемых следователями органов внутренних дел являются: умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ч. 1–3 ст. 111 УК РФ); мошенничество (ч. 2–7 ст. 159 УК РФ); незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ч. 2–3 ст. 228 УК РФ), побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи (ч. 2–3 ст. 313 УК РФ) и др.

[14] Об органах предварительного следствия в системе МВД России : приказ МВД России от 09.01.2018 № 1. Документ опубликован не был.

отдельных видов преступленийи и др. (абз. 2 п. 9 Положения)[15]. Однако следует констатировать, что данная функция органов предварительного следствия в системе МВД России применительно к расследованию пенитенциарных преступлений сегодня фактически не реализуется. После передачи учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, из системы МВД России в Минюст России прошло более 20 лет. За этот период было проведено более 20 диссертационных исследований по проблемам, касающимся расследования пенитенциарных преступлений, однако ни одного из указанных исследований не было организовано и проведено по инициативе ОВД[16]. Кроме того, ведомственные нормативные акты закрепляют возможность создания в структурах органов предварительного следствия системы МВД России специализированных следственных подразделений, осуществляющих расследование преступлений общеуголовной направленности по определенным приоритетным направлениям деятельности (п. 2.3 Приказа)[17]. Вместе тем ознакомление с уголовными делами, опрос следователей ОВД дают основание утверждать, что какой-либо специализации по расследованию пенитенциарных преступлений в органах предварительного следствия системы МВД России на сегодняшний день нет.

Проведенное анкетирование свидетельствует, что доля уголовных дел по пенитенциарным преступлениям среди всех, находящихся в производстве следователей ОВД, уголовных дел занимает не более 3 %. Подобного мнения придерживаются 94,7 % опрошенных. Со спецификой расследования пенитенциарных преступлений следователи были знакомы ввиду имеющегося опыта расследования таких преступлений – 4,8 %; знакомились с общей спецификой пенитенциарных преступлений и особенностями их расследования непосредственно перед возбуждением уголовного дела – 10,9 %; получали навыки в ходе всего процесса расследования конкретного пенитенциарного преступления – 84,3 %. Все 100 %

[15] О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 23.11.1998 № 1422 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 48. Ст. 5923.

[16] Справедливости ради следует отметить, что отдельные диссертации по расследованию пенитенциарных преступлений были защищены в диссертационных советах, действующих на базе вузов МВД России (см., например: *Нуждин А. А.* Расследование мошенничества, совершенного осужденными в учреждениях УИС с использованием средств сотовых систем подвижной связи. Рязань, 2013 ; *Ларин С. Б.* Особенности первоначального этапа расследования преступлений, совершаемых лидерами и членами организованных преступных групп в местах лишения свободы. М., 2014). Данные обстоятельства позволили обратить внимание и найти поддержку научной общественности системы МВД России относительно проблематики в сфере расследования пенитенциарных преступлений.

[17] Об органах предварительного следствия в системе МВД России : приказ МВД России от 09.01.2018 № 1. Документ опубликован не был.

следователей ОВД подтвердили аналогичное мнение дознавателей, что в их ведомстве отсутствует какая-либо централизованная система распространения методических и иных рекомендаций, способствующих расследованию пенитенциарных преступлений. Информацию о специфике расследования пенитенциарных преступлений они получают из следующих источников: от сотрудников ИУ или СИЗО (83,9 %), из них: от оперуполномоченных указанных учреждений (82,1 %); от других дознавателей, следователей, ранее расследовавших пенитенциарные преступления (13,5 %); из соответствующей научной и учебной литературы (2,6 %).

В соответствии с правилами подследственности, предусмотренными ст. 151 УПК РФ, субъектами, осуществляющими расследование пенитенциарных преступлений, являются следователи СК РФ, на долю которых приходится около половины всех уголовных дел, возбуждаемых по пенитенциарным преступлениям[18]. Учитывая это, а также принимая во внимание, что по сравнению со следователями и дознавателями ОВД функция расследования преступлений является их основным и фактически единственным направлением деятельности, следует говорить о реальной возможности обобщения опыта расследования пенитенциарных преступлений, обладающих своей спецификой. Более того, ведомственными актами СК РФ предусмотрено введение специализации следователей по расследованию отдельных видов преступлений (п. 1.8 Приказа)[19].

Однако ознакомление с уголовными делами позволяет говорить только о частных случаях фактической специализации отдельных следователей, которые за непродолжительный срок службы расследовали два-три уголовных дела по пенитенциарным преступлениям. Из проанализированных уголовных дел таких фактов было менее 10 %. Мониторинг нормативных правовых актов, регламентирующих предварительное следствие, осуществляемое следователями СК РФ, и опрос самих следователей показали, что какой-либо централизованной системы специализации по линии расследования пенитенциарных преступлений на сегодняшний день нет. Так же как и в ОВД, опыт расследования пенитенциарных преступлений не обобщается и не распространяется, специальных прикладных исследований в этой области не проводится.

[18] Анализ статистических данных показал, что наиболее типичными видами пенитенциарных преступлений, расследуемых следователями СК РФ, являются: убийство (ст. 105 УК РФ); доведение до самоубийства (ст. 110 УК РФ); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ч. 4 ст. 111 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); заведомо ложный донос (ст. 306 УК РФ); применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ); оскорбление представителя власти (ст. 319 УК РФ); дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества (ст. 321 УК РФ) и др.

[19] Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации : приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 № 2. Документ опубликован не был.

Опрос следователей СК РФ показал, что доля уголовных дел по пенитенциарным преступлениям среди всех, находящихся в их производстве, занимает не более 6 %. Подобного мнения придерживаются 96,2 % опрошенных. Со спецификой расследования пенитенциарных преступлений следователи были знакомы ввиду имеющегося опыта расследования таких преступлений – 14,9 %; знакомились с общей спецификой пенитенциарных преступлений и особенностями их расследования непосредственно перед возбуждением уголовного дела – 19,4 %; изучали особенности в ходе всего процесса расследования конкретного пенитенциарного преступления – 65,7 %. Информацию о специфике расследования пенитенциарных преступлений они получали из следующих источников: от сотрудников администрации ИУ или СИЗО (77,6 %), из них: от оперуполномоченных указанных учреждений (75,8 %); от других дознавателей, следователей, ранее расследовавших пенитенциарные преступления (17,3 %); из соответствующей научной и учебной литературы (5,1 %).

Еще одним субъектом, который включен в систему органов, осуществляющих предварительное расследование пенитенциарных преступлений, являются следователи ФСБ России[20]. Учитывая незначительный объем следственной деятельности, говорить о доминировании их в следственной практике, специальном обобщении ими практического опыта расследования данного рода преступлений, а также выработке и распространении ими каких-либо методических рекомендаций по рассматриваемой проблематике нет необходимости.

Таким образом, сложившаяся в настоящее время система субъектов расследования пенитенциарных преступлений не учитывает в достаточной степени специфику их расследования. Подобный подход можно оценить положительно только с позиции общей направленности на повышение профессиональной квалификации лиц, осуществляющих предварительное расследование, ухода от ведомственной разобщенности следственных аппаратов и постепенного формирования предпосылок для создания единого органа расследования. При этом данная перспектива весьма неопределенна. Кроме того, органы предварительного расследования в системе МВД России и СК РФ способны обеспечить расследование пенитенциарных преступлений качественней, чем сотрудники ИУ, СИЗО, если, как отмечает М. А. Петуховский, соответствующий следователь или дознаватель находился бы поблизости от обслуживаемых учреждений, хорошо ориентировался бы «не только в общих вопросах их организации и деятельности, но и в той непосредственной обстановке, которая складывается в конкретном учреждении на момент преступления

[20] Анализ статистических данных показал, что наиболее типичными видами пенитенциарных преступлений, расследуемых следователями ФСБ России, являются: содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ); публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма (ст. 205.2 УК РФ); публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ) и др.

и обнаружения признаков его совершения»[21]. Как правило, органы предварительного расследования МВД России и СК РФ находятся на значительном удалении от обслуживаемых ИУ. К тому же они нередко имеют в производстве значительное количество уголовных дел, что затрудняет оперативное реагирование на поступающие из учреждений уголовно-исполнительной системы сообщения о совершенных преступлениях.

Рассмотрев систему субъектов, расследующих пенитенциарные преступления, следует констатировать, что на протяжении длительного времени в органах предварительного расследования отсутствует вообще какая-либо специализация, касающаяся пенитенциарных преступлений[22], хотя ранее она имела место быть[23]. Таким образом, следует признать, что

[21] *Петуховский М. А.* Дознание и предварительное следствие в исправительно-трудовых учреждениях (уголовно-процессуальные и тактико-криминалистические проблемы). М., 1979. С. 21.

[22] См.: *Акчурин А. В.* О проблеме специализации в расследовании преступлений, совершаемых осужденными в исправительных учреждениях // Расследование преступлений : проблемы и пути их решения. 2019. № 3. С. 98–103.

[23] В советский период система субъектов, расследующих преступления, совершаемые осужденными в исправительных учреждениях, предусматривала целый ряд таких специализированных субъектов: 1) начальники исправительных учреждений, выступавшие в качестве органа дознания по делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно по делам о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений (ст. 117 УПК РСФСР). При этом начальниками учреждений возбуждалось абсолютное большинство уголовных дел по пенитенциарным преступлениям, по данным М. А. Петуховского – 80 % (см.: *Петуховский М. А.* Возбуждение уголовных дел о преступлениях, совершаемых осужденными в ИТУ. Рязань, 1977. С. 12); по данным Н. Г. Шурухнова – 63 % (см.: *Шурухнов Н. Г.* Расследование преступлений, совершаемых осужденными в исправительно-трудовых учреждениях М., 1992. С. 61); 2) следователи управлений лесных исправительно-трудовых учреждений (далее – УЛИТУ), расследовавшие уголовные дела о преступлениях, совершенных осужденными, отбывающими наказание в исправительных учреждениях, входящих в ведение соответствующего УЛИТУ. Компетенция таких следователей была аналогична компетенции следователей органов внутренних дел (Положение об организации и деятельности следственного аппарата в органах Министерства охраны общественного порядка РСФСР, утвержденное приказом МООП РСФСР № 318–1963 г.); 3) следователи прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях специализировались на расследовании преступлений, совершаемых осужденными в таких учреждениях (приказ Прокуратуры СССР № 36–1983 г. «Об организации работы прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях», Положение о прокуратуре по надзору за соблюдением законов в ИТУ, утвержденное Генеральной прокуратурой СССР 15 января 1988 г.); 4) следователи прокуратур УЛИТУ специализировались на расследовании преступлений, совершаемых осужденными в учреждениях, входивших в указанное Управление. При расследовании преступлений, совершенных в пределах УЛИТУ, следователи прокуратуры руководствовались приказами Генерального прокурора СССР от 20 июня 1982 г. № 36 «Об организации работы прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях», от 30 сентября 1087 г. № 74 «О коренной

в настоящее время сложилась ситуация, когда единственным заинтересованным субъектом в полном и своевременном расследовании пенитенциарных преступлений является начальник ИУ или СИЗО, который в целях общей превенции заинтересован в неотвратимости привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления на территории данного учреждения[24]. Однако согласно правовым предписаниям УПК РФ статус начальников ИУ как органа дознания был поставлен под сомнение в силу противоречивости ряда норм, отсутствия конкретики отдельных положений уголовно-процессуального закона. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 25.10.2013 № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» фактически подтвердило отсутствие такого процессуального статуса у начальников ИУ и СИЗО.

Таким образом, отсутствие специализации органов следствия и дознания на расследовании пенитенциарных преступлений, неопределенность в УПК РФ процессуального статуса начальника ИУ как органа дознания способствовали тому, что перестал не только формироваться практический опыт расследования подобной категории преступлений, но и фактически не происходит его комплексное обобщение, распространение и применение в правоприменительной деятельности как органов предварительного следствия, так и дознания.

В качестве решения данной проблемы многие исследователи предлагают прямое законодательное закрепление за учреждениями уголовно-исполнительной системы статуса органа дознания[25], установление соответствующей подследственности и введение в штат учреждений и органов уголовно-исполнительной системы должностей дознавателей[26]. Су-

перестройке прокурорского надзора за соблюдением законов в местах предварительного заключения, при исполнении и иных мер принудительного характера, назначаемых судом».

[24] Расформирование УЛИТУ повлекло ликвидацию аппарата следователей, состоявших при этих управлениях, а с созданием Следственного комитета РФ перестали существовать штатные единицы следователей, которые ранее входили в состав специализированных прокуратур, осуществлявших надзор за исполнением законов администрациями ИУ. Следователи и дознаватели органов внутренних дел, в чью подследственность подпадает более половины пенитенциарных преступлений, также не специализируются на расследовании подобных преступлений, поскольку они ведут такие дела только от случая к случаю.

[25] См.: *Беляков А. В., Брыляков С. П.* Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России // Вестник Кузбасского ин-та. 2016. № 2. С. 110–116 ; *Фетищева Л. М.* Общие положения осуществления дознания сотрудниками ФСИН России // Юридический вестник Самарского ун-та. 2017. Т. 3, № 2. С. 93–95.

[26] См.: *Гирько С. И.* Направления развития уголовно-процессуальной компетенции субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Труды академии управления МВД России. 2019. № 1. С. 73–79 ; *Колпакова Л. А.* К вопросу о процессуальных полномочиях сотрудников УИС при расследовании пенитенциарных преступлений // Криминалистическое и процессуальное обеспе-

ществует даже предложение о законодательном введении следователей учреждений и органов, исполняющих уголовное наказание, осуществляющих предварительное следствие «по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками соответствующих учреждений и органов, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений и органов лицами, отбывающими наказание, а также освобожденными от отбывания лишения свободы и совершившими новые преступления в течение года после освобождения»[27]. В. В. Николайченко предлагает именовать их «пенитенциарными следователями»[28].

Несмотря на имеющуюся специфику расследования пенитенциарных преступлений создавать отдельный вид следственного аппарата, на наш взгляд, нецелесообразно ввиду незначительного количества регистрируемых подобных преступлений. Одновременно разделяем точку зрения А. В. Белякова и С. П. Брылякова, что введение штатных должностей дознавателей в учреждениях и органах ФСИН России в условиях оптимизации штатного расписания большинства таких учреждений и органов (на сегодняшний день без изменения соответствующих норм УПК РФ в части придания статуса органов дознания учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы) не является обоснованным и целесообразным из-за малой загруженности таких должностных лиц[29].

Вместе с тем полагаем, что оставление нынешней системы расследования пенитенциарных преступлений без изменений также не способствует соблюдению законности и обеспечению правопорядка в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. В связи с этим прав А. А. Крымов отмечая, что эффективность расследования пенитенциарных преступлений «напрямую зависит от специализации следственного аппарата и подразделений дознания. Установлению обстоятельств события преступления и лиц, виновных в его совершении, противостоят субъекты уголовно-процессуальной деятельности, многократно судимые, имеющие опыт и устойчивые навыки преступной деятельности, упорно не поддающиеся мерам уголовно-правового воздействия»[30]. По его мне-

чение расследования преступлений в уголовно-исполнительной системе : материалы межвуз. науч.-практ. конф. (Владимир, 1 марта 2017 г.). Владимир, 2017. С. 71–74.

[27] *Николайченко В. В.* Пенитенциарные и постпенитенциарные преступления : криминалистическая теория и практика. С. 16.

[28] *Николайченко В. В.* Криминалистические средства и методы в деятельности по исполнению наказания в виде лишения свободы // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2017. № 6. С. 200–204.

[29] По мнению А. В. Белякова, С. П. Брылякова, введение в штат всех исправительных учреждений должности дознавателей ФСИН России повлечет среднюю загруженность этих лиц в пределах одного дела в год (см.: *Беляков А. В., Брыляков С. П.* Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России. С. 113).

[30] *Крымов А. А.* Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. М., 2017. С. 183.

нию, «пенитенциарная квалификация должна осуществляться среди следователей СК РФ и ОВД, которые в основном и расследуют указанные виды преступлений»[31]. На наш взгляд, данную специализацию для начала возможно ввести в регионах, в которых имеется значительное количество ИУ и СИЗО и традиционно регистрируется большое количество пенитенциарных преступлений (например, республики Коми, Мордовия, Татарстан, Пермский край, Кировская область). При положительных результатах такого опыта, распространить его на ряд других регионов либо, при необходимости, на все регионы. Более того, А. С. Ямашкин отмечает, что фактически «подобная практика, реализованная организационным путем применительно к проверке сообщений о преступлении в отделе МВД России по Зубово-Полянскому муниципальному району Республики Мордовия, поступающих из ИУ, подведомственных УФСИН России по Республике Мордовия, показала улучшение качества указанной деятельности»[32].

Вместе с тем полагаем необходимым на законодательном уровне наделить соответствующих должностных лиц ИУ и СИЗО процессуальным статусом органа дознания с полномочиями, позволяющими возбуждать уголовное дело и производить неотложные следственные действия. Для ситуаций совершения пенитенциарных преступлений жизненно важна компетенция по производству именно таких следственных действий, поскольку, по меткому выражению М. М. Сеидова, «феномен неотложных следственных действий заключается именно в той его специфической особенности, которая обусловлена полномочиями субъекта их производства – органа дознания, который, сочетая уголовно-процессуальные, административные и оперативно-розыскные средства, может в кратчайшие сроки не только выявить и закрепить следы преступления, исследовать обнаруженные доказательства, но и пресечь преступную деятельность лиц, совершивших деяние в условиях очевидности, установить причастных к совершению преступления лиц и задержать их. В этом – непреходящая процессуальная ценность неотложных следственных действий как особого направления деятельности органов дознания»[33]. Законодательное закрепление полномочий по производству неотложных следственных действий сотрудниками ИУ и СИЗО позволит без лишних препятствий формировать первичную доказательственную базу, что будет способствовать дальнейшему успешному расследованию данных преступлений.

[31] *Крымов А. А.* Указ. соч. С. 183–184.

[32] *Ямашкин А. С.* К вопросу о современных проблемах расследования преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы и путях их преодоления (на примере расследования побегов из мест лишения свободы) // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : материалы форума (Рязань, 5–6 декабря 2013 г.). Рязань, 2013. С. 223.

[33] *Сеидов М. М.* Правовое обеспечение основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С 12.

В свою очередь, следует отметить, что органы предварительного расследования, которые уголовно-процессуальным законодательством наделены полномочиями по расследованию пенитенциарных преступлений, сегодня не проявляют инициативность в вопросе повышения качества расследования подобных преступлений. К типичным ошибкам в деятельности таких органов А. С. Ямашкин относит следующие: «не учитываются связи осужденного по месту совершения преступления, за которое лицо отбывает наказание, интересы бежавшего соответственно его возрасту и т. п., что препятствует быстрому пресечению совершения преступления и снижает результативность следственных действий; не выявляются истинные и конкретные причины, условия побега, приводятся лишь их общие формулировки; на самых начальных этапах расследования отсутствуют представления о подлежащих фиксации следах преступления, целесообразном порядке действий и, как результат, создаются предпосылки к утрате доказательственной информации, затягиваются сроки предварительного расследования, несвоевременно принимаются процессуальные решения; зачастую присутствует предубежденность о виновности обвиняемого, и в результате – слабая проработка возможных версий защиты осужденного, не применяется планирование расследования, имеет место самоустранение следователя от руководства процессами взаимодействия с оперативно-розыскными подразделениями; происходит перераспределение организующей функции расследования от следователя (дознавателя) оперативным подразделениям уголовно-исполнительной системы»[34].

Таким образом, система субъектов, осуществляющих расследование пенитенциарных преступлений, не отличается от общей системы органов и должностных лиц, которых государство наделило правом осуществлять предварительное расследование. К ним относятся: органы дознания, дознаватели, следователи ОВД; следователи СК РФ; следователи ФСБ России. Специализации каких-либо органов дознания или предварительного следствия на расследовании пенитенциарных преступлений в настоящее время не существует, даже несмотря на то, что расследование пенитенциарных преступлений имеет специфику, обусловленную особенностями регулирования процессуального статуса учреждений, органов и должностных лиц уголовно-исполнительной системы. Однако противоречивость действующего уголовно-процессуального законодательства негативно влияет на процесс расследования пенитенциарных преступлений, а также на формирование опыта в этой сфере, его научного осмысления с целью дальнейшего совершенствования соответствующих рекомендаций расследования, выработки действенных мер профилактики. Система расследования пенитенциарных преступлений обязательно должна предусматривать участие администрации ИУ, СИЗО в самом начале расследования таких преступлений, чтобы обеспечить своевременное и качественное собирание доказательств противоправной деятельности

[34] *Ямашкин А. С.* Указ. соч. С. 222.

виновных лиц и обеспечение успешности дальнейшего расследования соответствующими компетентными органами дознания либо предварительного следствия.

Библиографический список

Акчурин А. В. О проблеме специализации в расследовании преступлений, совершаемых осужденными в исправительных учреждениях // Расследование преступлений : проблемы и пути их решения. 2019. № 3. С. 98–103.

Акчурин А. В., Сулейманов Т. А. Уголовно-процессуальный статус учреждений, органов и должностных лиц ФСИН России : состояние и перспективы совершенствования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 301–306.

Беляков А. В., Брыляков С. П. Дознание в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы России // Вестник Кузбасского института. 2016. № 2. С. 110–116.

Гирько С. И. Направления развития уголовно-процессуальной компетенции субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Труды академии управления МВД России. 2019. № 1. С. 73–79.

Карпухин Ю. Г. Организация расследования преступлений в исправительно-трудовых учреждениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 183 с.

Колпакова Л. А. К вопросу о процессуальных полномочиях сотрудников УИС при расследовании пенитенциарных преступлений // Криминалистическое и процессуальное обеспечение расследования преступлений в уголовно-исполнительной системе : материалы Межвуз. науч.-практ. конф. (Владимир, 1 марта 2017 г.). Владимир : ВЮИ ФСИН России, 2017. С. 71–74.

Крымов А. А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. М. : Проспект, 2017. 464 с.

Милехин В. А. Начальник дознания в системе МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 3. С. 27–31.

Можаева И. П. Уголовно-процессуальные основы организации расследования преступлений // Публичное и частное право. 2016. № 4. С. 135–141.

Николайченко В. В. Криминалистические средства и методы в деятельности по исполнению наказания в виде лишения свободы // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2017. № 6. С. 200–204.

Николайченко В. В. Пенитенциарные и постпенитенциарные преступления : криминалистическая теория и практика : дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. 453 с.

Петуховский М. А. Дознание и предварительное следствие в исправительно-трудовых учреждениях (уголовно-процессуальные и тактико-криминалистические проблемы). М., 1979. 192 с.

Петуховский М. А. Возбуждение уголовных дел о преступлениях, совершаемых осужденными в ИТУ. Рязань, 1977. 56 с.

Сеидов М. М. Правовое обеспечение основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. 22 с.

Ситдиков И. М. Эволюция дознания как формы предварительного расследования // Вестник ВЭГУ. 2014. № 5. С. 184–189.

Фетищева Л. М. Общие положения осуществления дознания сотрудниками ФСИН России // Юридический вестник Самарского ун-та. 2017. Т. 3, № 2. С. 93–95.

Шурухнов Н. Г. Расследование преступлений, совершаемых осужденными в исправительно-трудовых учреждениях. М., 1992. 144 с.

Ямашкин А. С. К вопросу о современных проблемах расследования преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы и путях их преодоления (на примере расследования побегов из мест лишения свободы) // Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : материалы форума (Рязань, 5–6 декабря 2013 г.). Рязань : Академия ФСИН России, 2013. С. 221–224.

References

Akchurin A. V. On the problem of specialization in the investigation of crimes committed by convicts in correctional institutions // Investigation of crimes: problems and ways to solve them. 2019. № 3. P. 98–103.

Akchurin A. V., Suleymanov T. A. Criminal procedural status of institutions, bodies and officials of the Federal Penitentiary Service of Russia: status and prospects of improvement // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Pravo, 2019. № 4. P. 301–306.

Belyakov A. V., Brylyakov S. P. Inquiry in the bodies and institutions of the penitentiary system of Russia // Bulletin of the Kuzbass Institute. 2016. № 2. P. 110–116.

Girko S. I. Directions of development of criminal procedural competence of subjects of the penal enforcement system of the Russian Federation // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. № 1. P. 73–79.

Karpukhin Yu. G. Organization of investigation of crimes in correctional labor institutions: dis. ...cand. jurid. M., 1984. 183 p.

Kolpakova L. A. On the issue of the procedural powers of the employees of the criminal justice system in the investigation of penitentiary crimes // Criminalistic and procedural support of the investigation of crimes in the penal system: mat-lymezhvuz. Scientific and practical conference (Vladimir, March 1, 2017). Vladimir : VUI of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2017. P. 71–74.

Krymov A. A. Criminal procedural activity of bodies and institutions of the penal enforcement system. M. : Prospect, 2017. 464 p.

Milekhin V. A. Head of inquiry in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. № 3. P. 27–31.

Mozhaeva I. P. Criminal procedural bases of the organization of investigation of crimes // Public and private law. 2016. № 4. P. 135–141.

Nikolaychenko V. V. Criminalistic means and methods in the execution of punishment in the form of imprisonment // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. № 6. P. 200–204.

Nikolaychenko V. V. Penitentiary and post-penitentiary crimes: criminalistic theory and practice: dis. ...Dr. yurid. sciences'. Saratov, 2006. 453 p.

Petukhovsky M. A. Inquiry and preliminary investigation in correctional labor institutions (criminal procedural and tactical-criminalistic problems). M., 1979. 192 p.

Petukhovsky M. A. Initiation of criminal cases on crimes committed by convicts in ITU. Ryazan, 1977. 56 p.

Seidov M. M. Legal support of the main directions of criminal procedural activity of the bodies of inquiry of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation at the present stage: abstract. dis. ...cand. jurid. sciences'. Volgograd, 2018. 22 p.

Sitdikov I. M. Evolution of inquiry as a form of preliminary investigation // Bulletin of the VEG. 2014. № 5. P. 184–189.

Fetishcheva L. M. General provisions of the inquiry by the staff of the Federal Penitentiary Service of Russia // Legal Bulletin of Samara University. 2017. Vol. 3, № 2. P. 93–95.

Shurukhnov N. G. Investigation of crimes committed by convicts in correctional labor institutions. M., 1992. 144 p.

Yamashkin A. S. On the issue of modern problems of investigation of crimes in institutions of the penal system and ways to overcome them (for example, the investigation of escapes from places of deprivation of liberty). // International Penitentiary Forum "Crime, Punishment, Correction": collection of materials of the forum event (Ryazan, December 5–6, 2013). Ryazan : Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, 2013. P. 221–224.

Для цитирования:

Шурухнов Н. Г., Никитин А. М., Акчурин А. В. О системе субъектов расследования пенитенциарных преступлений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 283–299. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/283–299

Recommended citation:

Shurukhnov N. G., Nikitin A. M., Akchurin A. V., About the system of subjects of investigation of penitentiary crimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 283–299. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/283–299

Академии ФСИН России, НИИ ФСИН России

Шурухнов Н. Г., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики, ведущий научный сотрудник группы подготовки научно-педагогических и научных кадров аппарата ученого секретаря адъюнктуры, докторантуры Научно-исследовательского института ФСИН России

E-mail: matros49@mail.ru

Academy of the FSIN of Russia, Research Institute of the FSIN of Russia

Shurukhnov N. G., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Criminal Process and Criminalistics Department, Leading Researcher of the Group for Training Scientific, Pedagogical and Scientific Personnel of the Office of the Academic Secretary of the Adjunct, Doctoral Studies of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

E-mail: matros49@mail.ru

Научно-исследовательский институт ФСИН России

Никитин А. М., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник центра исследования проблем обеспечения безопасности в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Академии ФСИН России

Акчурин А. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса и криминалистики

E-mail: 79206310258@yandex.ru

Research Institute of the FSIN of Russia

Nikitin A. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Chief Researcher of the Center for the Study of Security Problems in Institutions of the Penitentiary System of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

Academy of the FSIN of Russia

Akchurin A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Chief of the Chair of Criminal Process and Criminalistics

E-mail: 79206310258@yandex.ru

УДК 343
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/300–308

СПОСОБЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О НЕУПЛАТЕ СРЕДСТВ НА СОДЕРЖАНИЕ ДЕТЕЙ ИЛИ НЕТРУДОСПОСОБНЫХ РОДИТЕЛЕЙ

К. В. Камчатов, А. Л. Аристархов

Научно-исследовательский институт университета прокуратуры Российской Федерации

Поступила в редакцию 16 июня 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу проблемных вопросов предварительного расследования по уголовным делам о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, оценке эффективности уголовного судопроизводства и сопряженных с ним положений законодательства, направленных на возмещение причиненного преступлением вреда. Предложены способы разрешения проблемных вопросов при учете положений действующего законодательства, а также приведены существенные нарушения уголовно-процессуального закона, снижающие эффективность уголовного судопроизводства.*

Ключевые слова: *уголовное судопроизводство, административная преюдиция, неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, возмещение причиненного преступлением вреда, прокурор, следователь, дознаватель.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of problematic issues of preliminary investigation in criminal cases of non-payment of funds for the maintenance of children or disabled parents, evaluation of the effectiveness of criminal proceedings and related provisions of legislation aimed at compensation for the harm caused by the crime. The article suggests ways to resolve problematic issues while taking into account the provisions of the current legislation, as well as significant violations of the criminal procedure law that reduce the effectiveness of criminal proceedings.*

Key words: *criminal proceedings, administrative prejudice, non-payment of funds for the maintenance of children or disabled parents, compensation for damage caused by a crime, prosecutor, investigator, inquirer.*

Практика предварительного расследования преступлений, предусмотренных ст. 157 УК РФ (Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей), сопряжена с различными сложностями, которые носят уголовно-правовой и уголовно-процессуальный характер.

Рассмотрим проблемные вопросы уголовного судопроизводства, сопряженные как с применением положений ст. 157 УК РФ, так и смежных положений законодательства.

Следует отметить, что вопросы правоприменения, когда речь идет о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей,

© Камчатов К. В., Аристархов А. Л., 2022

Пленум Верховного Суда РФ рассмотрел подробно[1]. Важное значение в данном случае имеет и то, что рассматриваемые разъяснения касаются применения правил административной преюдиции. Особая роль придается соблюдению правил привлечения лица к административной ответственности по ст. 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей.

Необходимо сказать, что в уголовном судопроизводстве порядок применения ст. 157 УК РФ является сложным, что подтверждается и положениями Постановления № 6. Прежде всего, для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела по ст. 157 УК РФ необходимо установить наличие условий, которые определены примечанием к данной статье.

С учетом п. 1 и 2 примечания к ст. 157 УК РФ рассматриваемая неуплата должна быть в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств, а лицо должно быть подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Принимая во внимание ч. 1 и 2 ст. 157 УК РФ, уголовная ответственность за совершение данного преступления допускается при отсутствии уважительных причин неуплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей.

В отличие от правил возбуждения уголовного дела по ст. 157 УПК РФ, для начала административного производства по ст. 5.35.1 КоАП РФ предусмотрены несколько иные правила. В частности, при учете положений ч. 1 и 2 ст. 5.35.1 КоАП РФ привлечение к административной ответственности возможно при условии, если неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей имела место в течение двух и более месяцев со дня возбуждения исполнительного производства.

В данном случае следует согласиться с точкой зрения Н. И. Пикурова, что проблема заключается в том, что исполнительное производство после применения мер административной ответственности при уклонении от исполнения алиментных обязательств обычно не прекращается, а законодатель не предусмотрел другого факта, с наступлением которого начинается отсчет двухмесячного срока при повторении деяния[2]. Здесь же отмечается, что эти особенности представляются важными, посколь-

[1] О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.2021 № 6 (далее – Постановление № 6). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Пикуров Н. И.* Применение нового уголовного законодательства (ст. 116.1, 157 и 158.1 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г.) во взаимосвязи с нормами и институтами других отраслей права // Уголовное право. 2016. № 6. С. 53–62.

ку по смысловому содержанию рассматриваемой статьи сначала вступает в действие механизм принудительного исполнения – возбуждается исполнительное производство, если не срабатывает и он, то после фиксированных в исполнительном производстве фактов неисполнения обязанностей по уплате алиментов лицо привлекается к административной ответственности (ст. 5.35.1 КоАП РФ), а если не помогает и эта мера, то при наличии указанных в ст. 157 УК РФ условий наступает уголовная ответственность[3]. При этом хотелось бы отметить, что согласно абз. 2 п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 суд вправе удовлетворить требование о взыскании алиментов за прошедший период в пределах трехлетнего срока с момента обращения в суд, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что до обращения в суд принимались меры к получению алиментов, однако они не были получены вследствие уклонения лица, обязанного уплачивать алименты, от их уплаты (абз. 2 п. 2 ст. 107 СК РФ)[4]. К таким мерам относится и обращение к мировому судье с заявлением о выдаче судебного приказа о взыскании алиментов на несовершеннолетнего ребенка (если впоследствии судебный приказ был отменен).

Подобный алгоритм наступления различных видов ответственности носит материально-правовой и в определенной степени неоднозначный характер. В частности, В. Н. Курченко отмечает, что судами Свердловской области не выработано единого подхода по вопросу квалификации действий лица, осужденного по ст. 157 УК РФ, продолжающего неуплату алиментов в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию по ст. 5.35.1 КоАП РФ[5]. Однако представляется, что при применении ст. 157 УПК РФ ставится под сомнение и эффективность уголовного судопроизводства.

Так, по нормам КоАП РФ возможность наложения ареста на имущество допустима судом в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица), что следует из положений ст. 27.20 КоАП РФ. В уголовном судопроизводстве ситуация несколько иная, поскольку в ходе производства по уголовному делу в целом имеется возможность наложения ареста на имущество подозреваемого (обвиняемого) в порядке, предусмотренном ст. 115, 116, 160.1 УПК РФ. На основании п. 10 и 11 ч. 1 ст. 299 УПК РФ при постановлении приговора суд в совещательной комнате разрешает вопросы: подлежит ли удовлетворению гражданский иск, в чью пользу и в каком размере, как поступить

[3] См.: Пикуров Н. И. Указ. соч.

[4] О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 (далее – Постановление № 56). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] См.: *Курченко В. Н.* Уголовная ответственность должников по алиментным обязательствам : вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2020. № 7. С. 42–47.

с имуществом, на которое наложен арест для обеспечения исполнения наказания в виде штрафа, для обеспечения гражданского иска или возможной конфискации.

Необходимо сказать, что в ст. 157 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей. Данные лица являются лицами, в отношении которых государством принимаются повышенные меры защиты. Сделанный вывод, в частности, следует из содержания ч. 4 ст. 20, ч. 3 ст. 44 УПК РФ. Так, согласно ч. 4 ст. 20 УПК РФ руководитель следственного органа, следователь, а также с согласия прокурора дознаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении, указанном в ч. 2 и 3 ст. 20 УПК РФ, и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы.

Вместе с тем изучение результатов правоприменительной практики свидетельствует, что по уголовным делам о преступлениях рассматриваемого вида меры по обеспечению возмещения причиненного преступлением вреда применяются не всегда. При этом по данным уголовным делам также участвуют потерпевшие[6]. В Методических рекомендациях по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных ст. 157 УК РФ, содержатся положения о том, что указанное преступление посягает в первую очередь на интересы, нормальное существование и полноценное развитие детей[7].

Изложенные особенности уголовного судопроизводства оставляют возможность как для совершенствования методики предварительного расследования, так и прокурорского надзора. Наряду с этим взаимосвязанно, ввиду применения правил административной преюдиции, возникают вопросы производного характера, связанного со спецификой предшествующих уголовному судопроизводству процедур.

Так, приговором мирового судьи, которым И. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 157 УК РФ, указано о назначении И. уголовного наказания и отмене ранее избранной меры пресечения в виде обязательства о явке.

Из обстоятельств совершения данного преступления следует, что И., несмотря на возбуждение исполнительного производства, к ежемесячным выплатам алиментов на содержание нетрудоспособного родителя в размере, установленном по решению мирового судьи, не приступил, иной материальной помощи не

[6] См., например, приговор Чусовского городского суда Пермского края от 17.11.2021. URL: https://sudact.ru/regular/doc/Ct6oLUTD5trO/ (дата обращения: 19.05.2022).

[7] Методические рекомендации по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных статьей 157 Уголовного кодекса Российской Федерации (Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей) : утв. ФССП России 25.05.2017, 26.05.2017 № 0004/5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оказывал, мер к трудоустройству не предпринимал, в связи с чем судебным приставом-исполнителем в отношении И. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 5.35.1 КоАП РФ.

Подвергнутый административному наказанию в виде обязательных работ сроком на 60 (шестьдесят) часов, со дня вступления постановления о назначении административного наказания в законную силу, а именно с <ДАТА> по <ДАТА>, следуя прямому умыслу, направленному на уклонение от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособного родителя, достоверно зная о наличии вступившего в законную силу решения суда и о своей обязанности ежемесячно выплачивать алименты на содержание нетрудоспособного родителя – отца, в размере 0,25 минимального размера оплаты труда, т. е. в размере 1 тыс. 152 руб. 75 коп. ежемесячно, начиная с <ДАТА>, умышленно уклонялся от уплаты алиментов[8].

Аналогичные особенности уголовного судопроизводства следуют из другого приговора мирового судьи.

Так, Л. в нарушение решения суда алименты не выплачивал, в связи с чем мировым судьей судебного участка признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ. Данное постановление вступило в законную силу <ДАТА11>. Вместе с тем Л. должных выводов для себя не сделал и в период с <ДАТА> по <ДАТА> (в календарном исчислении составил 3 месяца 7 дней), не страдая хроническими заболеваниями, препятствующими занятию трудовой деятельностью, достоверно зная о наличии у него алиментных обязательств и наличии задолженности по алиментам, действуя умышленно, без уважительных причин, в нарушение решения суда, являясь лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда он, в соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ, считается подвергнутым административному наказанию, вновь допустил неисполнение алиментных обязательств без уважительных причин в нарушение решения суда на содержание несовершеннолетнего ребенка, что привело к образованию задолженности по уплате алиментов в размере 31 тыс. 402 руб. 11 коп.[9]

Представляется, что подобная ситуация не в полной мере отвечает назначению уголовного судопроизводства, поскольку имеющиеся средства УПК РФ применяются не в полной мере.

При этом обращают на себя внимание особенности принимаемых мер по исполнению судебных актов, которые следуют из решений мировых судей по ст. 5.35.1 КоАП РФ.

Так, согласно решению мирового судьи судебного участка З. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ, с назначением ему административного наказания. Из описательно-мотивировочной части постановления суда следует, что виновность З. в совершении указанного административного правонарушения подтверждается, в том числе копией постановления судебного пристава-исполнителя о возбуж-

[8] Приговор мирового судьи Благовещенского городского судебного участка № 4 от 09.07.2018. URL: https://clck.ru/hUwJN (дата обращения: 19.05.2022).

[9] Приговор мирового судьи судебного участка № 11 Петропавловск-Камчатского судебного района Камчатского края. Дело № 1-273/2018. URL: https://clck.ru/hUwad (дата обращения: 19.05.2022).

дении в отношении З. исполнительного производства на основании судебного приказа, выданного мировым судьей о взыскании с З. алиментов в пользу З., копией постановления судебного пристава-исполнителя о расчете задолженности по алиментам[10].

При этом важными в данном случае являются положения абз. 4 п. 3 Постановления № 56, констатирующие, что если после вынесения судебного приказа по требованию об алиментах от должника в установленный срок поступят возражения относительно его исполнения, судья в соответствии с ч. 1 ст. 129 ГПК РФ выносит определение об отмене судебного приказа и разъясняет взыскателю, что заявленное требование может быть им предъявлено в порядке искового производства.

Соответственно вопросы, связанные с взысканием алиментов, обладают значимой спецификой гражданско-правового характера, которую желательно учитывать при применении Постановления № 6, а ее содержание может влиять (снижать) эффективность уголовного судопроизводства. Поэтому представляется, что в определенных случаях возможности Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве) могут быть использованы на более раннем этапе, т. е. до начала судопроизводства. В частности, в ч. 6 ст. 30 Закона об исполнительном производстве речь идет о принудительном исполнении судебным приставом-исполнителем исполнительного документа, а в ст. 6 – об обязательности требований судебного пристава-исполнителя, нарушение которых влечет ответственность по ст. 17.4 КоАП РФ (Нарушение законодательства об исполнительном производстве). Тем самым, данные положения законодательства также имеют потенциал эффективности.

Согласно ч. 11 ст. 30 Закона об исполнительном производстве, если исполнительный документ впервые поступил в службу судебных приставов, то судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства устанавливает срок для добровольного исполнения должником содержащихся в исполнительном документе требований и предупреждает должника о принудительном исполнении указанных требований по истечении срока для добровольного исполнения с взысканием с него исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий, предусмотренных ст. 112 и 116 данного федерального закона. На основании ч. 14.1 ст. 30 указанного законодательного акта судебный пристав-исполнитель в постановлении о возбуждении исполнительного производства обязывает должника предоставить документы, подтверждающие наличие у должника принадлежащих ему имущества, доходов, на которые не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, в том числе денежных средств, находящихся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, а также имущества, которое является предметом залога.

[10] Данный пример получен авторами в ходе обобщения правоприменительной практики и приведен в общем виде.

Важными видятся также положения ч. 4 ст. 69 Закона об исполнительном производстве, согласно которым при отсутствии или недостаточности у должника денежных средств взыскание обращается на иное имущество, принадлежащее ему на праве собственности, хозяйственного ведения и (или) оперативного управления, за исключением имущества, изъятого из оборота, и имущества, на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание, независимо от того, где и в чьем фактическом владении и (или) пользовании оно находится.

При этом, как указал Верховный Суд РФ, по смыслу закона при отсутствии иного имущества, на которое может быть обращено взыскание, реализация имущества должника, стоимость которого превышает размер долга, предполагает возвращение ему денежных средств, оставшихся после удовлетворения требований взыскателя, что не нарушает баланс интересов сторон и прав должника, а также указанный выше принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения[11].

Соответственно возможность принятия мер по обеспечению исполнения судебного акта об уплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей существует с самых ранних этапов, т. е. с момента издания соответствующего судебного приказа или принятия судебного решения, тогда как административное или уголовное судопроизводство в данном случае должно быть крайней мерой. В частности, согласно абз. 2 п. 23 Постановления № 56 в силу положений ст. 56 ГПК РФ бремя доказывания обстоятельств, связанных с возможностью взыскания алиментов на несовершеннолетнего ребенка в твердой денежной сумме в связи с нарушением интересов плательщика алиментов, возлагается на лицо, обязанное уплачивать алименты.

Вместе с тем по уголовным делам о преступлениях рассматриваемого вида важны типичные нарушения, негативно влияющие на эффективность уголовного судопроизводства. В частности, значимым является своевременный учет факта вступления в силу судебного акта, а также его отмены в предусмотренном законом порядке, так как в ряде случаев подобные случаи являлись основанием для принятия по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 157 УК РФ, реабилитирующих решений. Важно и то, что в современный период с учетом Федерального закона от 30.12.2021 № 499-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации» погашение в полном объеме задолженности по выплате средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста, или нетрудоспособных родителей в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, согласно

[11] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ. 2021. № 4 : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

п. 3 примечания к ст. 157 УК РФ, является основанием для освобождения лица от уголовной ответственности.

В целом же порядок применения ст. 157 УК РФ по уголовным делам является всесторонним и одновременно комплексным, что создает необходимость учета правовой позиции Конституционного Суда РФ согласно которой фактические обстоятельства, установленные вступившими в законную силу судебными актами по делам об административных правонарушениях, сами по себе не предопределяют выводы суда о виновности лица, в отношении которого они были вынесены, в совершении предусмотренного данной статьей преступления, которая должна устанавливаться судом в предусмотренных уголовно-процессуальным законом процедурах на основе всей совокупности доказательств, включая не исследованные при рассмотрении дел о совершенных этим лицом административных правонарушениях[12].

Библиографический список

Курченко В. Н. Уголовная ответственность должников по алиментным обязательствам : вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2020. № 7. С. 42–47.

Пикуров Н. И. Применение нового уголовного законодательства (ст. 116.1, 157 и 158.1 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г.) во взаимосвязи с нормами и институтами других отраслей права // Уголовное право. 2016. № 6. С. 53–62.

References

Kurchenko V. N. Criminal liability of debtors for alimony obligations: issues of theory and judicial practice // Russian judge. 2020. № 7. P. 42–47.

Pikurov N. I. Application of new criminal legislation (Articles 116.1, 157 and 158.1 of the Criminal Code of the Russian Federation as amended by the Federal Law of July 3, 2016) in connection with the norms and institutions of other branches of law // Criminal law. 2016. № 6. P. 53–62.

Для цитирования:

Камчатов К. В., Аристархов А. Л. Способы повышения эффективности уголовного судопроизводства по уголовным делам о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 300–308. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/300–308

Recommended citation:

Kamchatov K. V., Aristarkhov A. L. Ways to improve the efficiency of criminal proceedings in criminal cases of non-payment of funds for the maintenance of children or disabled parents // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 300–308. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/300–308

[12] По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина : постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П (абз. 5 п. 5.4). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Научно-исследовательский институт университета прокуратуры Российской Федерации

Камчатов К. В., кандидат юридических наук, заведующий отделом
E-mail: niiagp@mail.ru

Аристархов А. Л., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
E-mail: alaris700@mail.ru

Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Kamchatov K. V., Candidate of Legal Sciences, Head of Department
E-mail: niiagp@.ru

Aristarhov A. L., Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher
E-mail: alaris700@ mail.ru

УДК 343.98
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/309–319

ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ПОЗНАНИЯ

М. В. Стояновский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 августа 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются сущность и особенности структурирования объектов криминалистического познания. Производится дифференциация понятий «криминалистический объект» и «криминалистически значимый объект». Делается вывод, что общим объектом криминалистического познания выступает деятельность (преступная и криминалистическая). На этой основе определяются наиболее значимые частные криминалистические объекты и характеризуются методологические принципы их структурирования. Формулируются выводы о значении системно-структурного подхода в криминалистической науке и практике.*
Ключевые слова: *криминалистика, системно-структурный подход, структурирование, объект криминалистического познания, преступная деятельность, криминалистическая деятельность, принципы структурирования.*

Abstract: *the article discusses the essence and features of the structuring of objects of forensic cognition. For methodological purposes, the author differentiates the concepts of "criminalistic object" and "criminalistically significant object". It is concluded that the common object of criminalistic cognition is activity (criminal and criminalistic). On this basis, the most significant private forensic objects are determined and the methodological principles of their structuring are characterized. Conclusions are formulated about the importance of the system-structural approach in forensic science and practice.*
Key words: *criminalistics, system-structural approach, structuring, object of criminalistic cognition, criminal activity, criminalistic activity, principles of structuring.*

11 июля 2022 г. исполнилось 100 лет со дня рождения Рафаила Самуиловича Белкина (1922–2001) – выдающегося российского ученого-криминалиста. Вклад Р. С. Белкина в развитие криминалистики не оценим. Им впервые в 1970 г. предложена современная концепция общей теории криминалистики, разработана система частных криминалистических теорий, сформулировано (ставшее фундаментальным и классическим) определение предметной области криминалистики, разработаны многочисленные категориальные криминалистические конструкции, предложены методологически значимые направления криминалистического познания.

К числу последних, в частности, следует отнести криминалистическую систематику – научное направление, гармонизирующее систему криминалистики (и изучаемых ею объектов), содержанием которого являются

© Стояновский М. В., 2022

научные положения, определяющие необходимость структурирования всего массива криминалистических знаний по тем или иным классам и характеризующие принципиальные особенности этого процесса, а также целевое предназначение полученного результата (структурированного объекта).

Выступая структурообразующим элементом общей теории криминалистики, данное научное направление содействует развитию и совершенствованию не только собственно ее теории, но и всех иных разделов криминалистической науки (криминалистической техники, криминалистической тактики и криминалистической методики).

Роль Р. С. Белкина в создании и совершенствовании теоретико-систематической базы, по сути, выступает основополагающей, характеризующейся многокритериальным методологическим анализом сущности криминалистических объектов познания (их систем и классификаций). Именно эти исследования и послужили основой для последующего развития криминалистики в части системно-структурного представления уголовно-релевантных объектов – причем с позиций не только науковедческих, но и практико-ориентированных.

К числу факторов, обусловливающих необходимость развития криминалистической систематики на современном этапе, следует отнести:

– количественные и качественные изменения преступности, процессы криминализации деяний, усложнение механизма совершения преступлений отдельных видов, модернизацию средств и способов совершения преступлений и т. п.;

– новации антикриминальной политики, уголовно-процессуальной (криминалистической) деятельности; появление новых средств и методов раскрытия, расследования и предупреждения преступлений;

– развитие и усложнение механизма противодействия раскрытию и расследованию преступлений и др.

Всё это предопределяет необходимость дальнейших научных исследований криминалистических объектов (процессов, явлений и т. п.) как системных, причем находящихся в диалектической взаимосвязи с другими явлениями и процессами.

В основе структурирования объектов криминалистического познания, как нам представляется, должны находиться следующие методологически значимые положения (особенности).

Определение объекта криминалистического познания

Как отмечают Р. С. Белкин и А. И. Винберг, «в криминалистике… систематизация и классификация служат средством проникновения в сущность познаваемых явлений и предметов, установления связей и зависимостей между ними, выражения отношений между элементами структуры, между подсистемами»[1].

[1] *Белкин Р. С., Винберг А. И.* Криминалистика. Общетеоретические проблемы. М., 1973. С. 182.

Однако, говоря об объекте криминалистического познания (явлении, процессе, свойстве, субъекте), следует в определенной степени дифференцировать встречающиеся в криминалистической науке понятия – «криминалистический объект» и «криминалистически значимый объект». Дело в том, что, несмотря на их сходство, совсем не любой криминалистически значимый объект по своей природе относится к собственно криминалистическим объектам.

В принципе криминалистически значимая информация может быть любой природы[2]. Обстоятельства расследования конкретного преступления (конкретного уголовного дела) могут служить прямым тому подтверждением. Для установления истины по уголовному делу может потребоваться, к примеру, исследование почвы или сельскохозяйственных культур, напитков или пищевых продуктов и т. п. В рамках конкретного расследования таковые, как известно, могут становиться объектами экспертных исследований, что и обусловливает их криминалистическую значимость. Познание их структуры, классификационного разнообразия либо использование уже имеющихся знаний о таких объектах может иметь весьма существенное криминалистическое значение (в рамках расследования данного, конкретного или аналогичных уголовных дел).

Более того, как справедливо, на наш взгляд, отмечает Н. В. Кручинина, криминалистически значимой может быть не только доказательственная, но и иная информация, «при условии, что она является полезной для решения правовых, организационно-тактических и управленческих задач, имеет отношение к исследуемым событиям, способствует оптимизации уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве»[3]. Таковая, по мнению указанного автора, может заключаться, в частности, и во многих *проявлениях* (курсив наш. – *М. С.*) криминальной субкультуры (выступая в качестве ориентирующей информации), представляя интерес как для науки криминалистики, так и для практиков[4].

Вместе с тем под собственно криминалистическим объектом следует понимать объект, *прямо* относящийся к предметной области криминалистики, к тому или иному из четырех ее разделов; объект, знания о структуре которого могут быть востребованы и полезны в многочисленных и многообразных криминалистических ситуациях.

Определение системы объектов криминалистического познания обусловлено спецификой объектно-предметной области криминалистической науки и, в первую очередь, закономерностями, ею изучаемыми. Таковыми, как известно, выступают следующие закономерности:

– преступной деятельности (механизма преступления);

– следообразования;

---

[2] См.: *Белкин Р. С.* Криминалистическая энциклопедия. М., 1997. С. 84.

[3] *Кручинина Н. В.* Труды профессора Р. С. Белкина как основа для развития учения о криминалистически значимой информации // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 5 (34). С. 87.

[4] См.: Там же.

– деятельности по расследованию (уголовно-процессуальному исследованию) преступлений.

По сути, представленная триада закономерностей определяет общий (основной) объект криминалистического познания и опосредованно отображает частные объекты исследований.

Наиболее значимыми объектами криминалистической систематики (частных криминалистических классификаций), по мнению Р. С. Белкина, выступают:

– лица (известные и неизвестные преступники);

– предметы (следы, документы, оружие, образцы для сравнительного исследования, орудия преступления, технико-криминалистические средства работы с доказательствами);

– свойства и признаки;

– действия и процессы (способы совершения и сокрытия преступлений, следственные действия, способы или методы фиксации доказательств, технико-криминалистические и тактические приемы);

– версии, выводы эксперта, отношения (логико-криминалистические классификации)[5].

Очевидно, что каждая из указанных разновидностей объектов находится в непосредственной связи с основополагающей системой – системой деятельности и функционирует в ней, в свою очередь, как подсистема.

Таким образом, как нам представляется, общим объектом криминалистического познания (объектом криминалистики) выступает *деятельность* – криминальная (преступная) и противостоящая ей – криминалистическая (деятельность по расследованию, а в более широком обозначении – по уголовно-процессуальному исследованию преступлений[6]). Структурирование названных видов деятельности возможно на основе выделения следующих подсистем (в свою очередь, также выступающих объектами криминалистического познания):

– субъектов преступной деятельности (известных и неизвестных лиц) и субъектов криминалистической деятельности (основным субъектом таковой деятельности выступает следователь; деятельность же иных субъектов – эксперта, специалиста, защитника, прокурора, суда – имеет, так сказать, «усеченный» криминалистический характер);

– объектов деятельности (объектами преступного воздействия (деятельности) выступают общественные отношения, люди, вещи и т. д.; объектами криминалистической деятельности в широком смысле выступает собственно преступление; в узком же смысле – это объекты, с которыми непосредственно взаимодействует, которые исследует, «перерабатывает» субъект криминалистической деятельности);

– средств (и методов) деятельности (таковыми по отношению к криминальной деятельности выступают орудия преступления, оружие, ве-

[5] См.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики : в 3 т. Т. 1 : Общая теория криминалистики. М., 1997. С. 394–401.

[6] См.: *Баев О. Я.* Уголовно-процессуальное исследование преступлений : система и ее качество. М., 2007. С. 7.

щества, документы и т. п.; по отношению к деятельности криминалистической – это средства технического, тактического характера, а также собственно частные криминалистические методики);

– процесса деятельности (подготовки, совершения и сокрытия преступлений – применительно к преступной деятельности; собирания, исследования, оценки и использования доказательств – применительно к деятельности криминалистической);

– целей деятельности (как обусловливаемых конкретными мотивами идеальных моделей наступления желаемого результата субъектами преступной деятельности и субъектами уголовно-процессуального исследования преступлений; последними – в зависимости от их процессуального статуса и осуществляемых функций);

– результата деятельности (для субъектов преступной деятельности – в субъективном смысле, обусловленного достижением либо недостижением собственных целей, а в объективном – выражающегося в последствиях (следах) преступления; для субъектов уголовно-процессуального исследования – в последствиях (достижении целей) от реализации своих профессиональных функций).

Каждая из указанных подсистем, выступая объектом криминалистического познания, предполагает в то же время возможность и целесообразность последующих, более дробных делений.

Учет принципов структурирования объектов криминалистического познания

Под принципами структурирования объектов криминалистического познания следует понимать такие методологические начала, на основе учета которых возможно рассмотрение всех «срезов» объекта исследования в его историческом развитии и функциональном предназначении.

Так, А. Ю. Головин, характеризуя принципы криминалистической систематики, выделяет общие принципы науки – принципы историзма, системности и объективности науки, а также специальные принципы, в числе которых особую роль отводит принципам целостности и связи. В свою очередь, к специальным принципам разработки и функционирования криминалистических классификационных систем он относит принципы учета практики, истинности классификационного признака и всесторонности[7].

Р. С. Белкин к числу принципиальных особенностей, составляющих суть системно-структурного подхода к объекту криминалистического познания, относит следующие положения:

– *система может быть понята как нечто целостное лишь тогда, когда она как таковая противостоит своему окружению – среде, в которую входят и другие системы* (например, как это нам представляется, система деятельности по расследованию преступлений противостоит собственно системе криминальной деятельности; более того, таковая мо-

[7] См.: *Головин А. Ю.* Криминалистическая систематика. М., 2002. С. 25–27, 48.

жет рассматриваться действительно как позитивно функционирующая система лишь при условии наличия системы знаний о структурообразующих характеристиках и особенностях криминальной деятельности);

– *расчленение системы приводит к понятию элемента, свойства и функции которого взаимоопределены свойствами и функциями системы* (так, одним из элементов деятельности по расследованию преступлений выступает субъект этой деятельности, в частности следователь, свойства, функции и, добавим, возможности которого во многом обусловлены объективными обстоятельствами, например наличием либо отсутствием, совершенством или несовершенством соответствующих противостоящей среде (преступной деятельности и ее последствиям) криминалистических средств и методов);

– *система как нечто целое может рассматриваться как подсистема по отношению к системе более высокого уровня*;

– *представление о целостности системы конкретизируется через понятие связи, а совокупность связей приводит к понятию структуры системы* (в связи с этим, на наш взгляд, представляется излишним выделение в числе принципов криминалистической систематики, наряду с принципом целостности, также принципа связи, как это делает А. Ю. Головин; принцип связи, думается нам, поглощается принципом целостности);

– *структура системы может строиться как по «горизонтали» (связь между однопорядковыми элементами системы), так и по вертикали (связь между разнопорядковыми элементами)*[8].

С учетом приведенных методологических посылок полагаем, что в основе структурирования объектов криминалистического познания должны находиться следующие *базовые* идеи (принципы):

1) принцип системности (отражающий взгляд на объект криминалистического исследования как на самостоятельную систему, включающую в себя ряд подсистем (элементов) и находящуюся в диалектической взаимосвязи с другими объектами-системами);

2) принцип историзма и динамичности (предполагающий учет истории развития и функционирования соответствующего криминалистического объекта, его современное состояние, а также возможные направления его динамики, включая появление новых элементов; ведь структура есть «не мертвый слепок с застывшего объекта, а характеристика тех инвариантных его аспектов, которые выявляются лишь в процессе анализа его реальной динамики»[9]);

3) принцип целевой направленности (отражающий значение использования системно-структурного подхода для криминалистической науки и практики);

4) принцип содержательности основания структурирования (для классификационной формы структурирования). В связи с этим отме-

[8] См.: *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 1. С. 379–380.

[9] *Блауберг И. В., Юдин Э. Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 139.

тим, что, исходя из формально-логических правил классифицирования, во-первых, деление должно производиться по *одному* основанию[10]. Так, ошибочным будет деление следов на гомеоскопические (следы человека), механоскопические (следы орудий и т. п.) и динамические. Равно как и неправильной будет классификация документов на частные, кодированные и поддельные. Такого рода «классификации», опирающиеся в одновременном делении на несколько признаков (оснований), логически ошибочны, по структуре противоречивы, и вместо упорядочения познавательного процесса и его результатов, напротив, способны этот процесс затруднить, внести в него путаницу.

Во-вторых, в основании классификации должен находиться существенный (содержательный) признак, имеющий значение для достижения определенных научных и (или) практических целей. Основание классификации, как образно об этом пишет С. С. Розова, есть «своего рода «техническое устройство», которое предназначено для многократного увеличения эффекта классифицирующей деятельности человека… Именно поэтому основные усилия при построении классификации бывают направлены на поиск того «материала», который наилучшим образом может выполнить классообразующую роль»[11].

Например, по мерности отображения объекта в следе (видам изменений, внесенных в следовоспринимающую поверхность) следы-отображения классифицируются на поверхностные и объемные. Конечно, такая классификация не дает системного представления об объекте познания (о следах), поскольку представления о следах не ограничиваются лишь указанным признаком, находящимся в основании данной классификации. Вместе с тем представленная классификация есть обособленная система (подсистема) научного знания об объекте, имеющая практическое значение. Признак же, положенный в основание такого структурирования не вызывает сомнений в своей существенности, поскольку он, воспользуемся выражением Д. П. Горского, полезен «для отыскания вещей и для выяснения других свойств классифицируемых предметов»[12] (так, в частности, существуют конкретные рекомендации, правила, методики обнаружения, фиксации, изъятия и исследования соответствующих трасологических объектов – носителей указанных разновидностей следов[13]).

Наряду с вышеуказанными (базовыми) принципами, структурно-системное исследование объектов криминалистического познания, как нам

[10] О правилах классифицирования (деления объема понятий) (см., например: *Ивлев Ю. В.* Логика : учебник. М., 1992. С. 180–181).

[11] *Розова С. С.* Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск, 1986. С. 20.

[12] Цит. по: *Белкин Р. С., Винберг А. И.* Указ. соч. С. 183.

[13] См., например: *Курин Г. И., Попов А. И.* Особенности фиксации и изъятия трасологических следов с использованием полимерных материалов (следы обуви) // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (26 апреля 2013 г.) : в 2 т. Краснодар, 2013. Т. 1. С. 160–166.

думается, должно осуществляться и на основе учета соответствующих *частных* принципов – начал, значимых для структурного анализа отдельных (конкретных) объектов. Так, в основе структурирования системы тактических приемов, на наш взгляд, находятся принципы их взаимосвязи с положениями иных областей знания, а также с уголовно-процессуальным законом. Думается, их выделение также весьма значимо для определения всех без исключения элементов исследуемого множества (объекта-системы).

Целевое предназначение системно-структурных построений

Как было указано выше, одним из принципов структурирования объектов криминалистического познания является принцип целевой направленности. В литературе отмечено, что всякая система есть объект, но не всякий объект есть система. Объект становится системой лишь тогда, когда у этого объекта задана цель (иными словами, любая система есть средство достижения определенной цели)[14].

Действительно, значение структурирования объектов криминалистического познания предопределено теми или иными целями – научными (теоретическими) и прикладными (практическими).

Системно-структурные исследования в криминалистике, в первую очередь, являются основой упорядочения и организации всего массива научных (криминалистических) знаний, представления криминалистики в качестве самостоятельной структурированной научной системы. С помощью таких исследований общая теория криминалистики «не только упорядочивает свое содержание применительно к предмету и объектам исследования, но и выражает собственную структуру, различия и переходы, а также внутренние связи между своими частями»[15]. В свою очередь, криминалистическая техника, тактика и методика основываются на единой для всех элементов общей теории криминалистики[16], система которой выступает, как замечает Р. С. Белкин, «средством самовыражения теории вовне»[17].

Системно-структурный подход выступает не только средством систематизации накопленных криминалистикой знаний, но и, что особо важно, условием оптимизации практической деятельности посредством должной реализации этих знаний на практике (к слову заметим, что уже в процессе обучения во многом, благодаря такого рода познаниям, формируется (и, собственно, структурируется) профессиональное мышление будущего практического работника, выделяется его «качественная составляющая»).

[14] См.: *Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П.* Введение в системный анализ. М., 1989. С. 68, 98.

[15] *Белкин Р. С.* Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М., 1987. С. 131.

[16] См.: *Белкин Р. С., Винберг А. И.* Криминалистика. Общетеоретические проблемы. М., 1973. С. 181.

[17] *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 1. С. 383.

К примеру, даже самое простое – дихотомическое деление, характеризующееся выделением лишь двух классов множества, противоречивых и взаимоисключающих друг друга, предполагает определенное (хотя и не целостное) видение структуры объекта и вполне может иметь практическое значение.

Так, основываясь на информации об установленном факте совершения преступления определенным способом, следователю целесообразно среди прочих версий выдвинуть предположение о совершении преступления лицом, ранее уже судимым за совершение аналогичным способом подобного деяния. В частности, используя правила дихотомического деления, следователь может разделить всех лиц, которые были осуждены за совершение подобных деяний на два взаимоисключающих класса – лиц, совершавших преступные деяния определенным способом, и лиц, не совершавших преступные деяния определенным способом.

Далее, на основе использования соответствующих информационных источников (данных криминалистических учетов), вполне возможным представляется сужение диапазона поиска преступника путем определения круга лиц из числа ранее судимых и склонных к совершению определенного рода деяний определенным способом.

Проверка данной версии может впоследствии способствовать получению информации: не совершено ли преступное деяние конкретно тем или иным ранее судимым лицом, подвергавшимся криминалистической регистрации по способу совершения преступления. Такого рода логическая процедура (дихотомическое деление) может оказать и существенную помощь в версионном процессе при наличии нескольких нераскрытых преступлений определенного вида, совершенных аналогичным способом.

Таким образом, системный подход, выражая основную современную тенденцию развития любой науки, в криминалистике позволяет научно обоснованно структурировать, классифицировать объекты, ею изучаемые[18]. Результат этой деятельности выступает условием использования практикой криминалистических рекомендаций, совершенствования этой практики и осуществления связей внутри самой криминалистической науки[19]. В сумме же эти знания оптимизируют собственно практическую деятельность соответствующих субъектов (в частности, следователя), выступая в виде схем-ориентиров при принятии решений и *выборе* наиболее рациональных (в той или иной проблемной ситуации) средств и направлений деятельности.

Библиографический список

Баев М. О. Тактические основы деятельности адвоката-защитника в уголовном судопроизводстве. Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2004. 220 с.

[18] См.: *Баев М. О.* Тактические основы деятельности адвоката-защитника в уголовном судопроизводстве. Воронеж, 2004. С. 6 ; *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. Т. 1. С. 381.

[19] См.: *Белкин Р. С.* Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. С. 130.

Баев О. Я. Уголовно-процессуальное исследование преступлений : система и ее качество. М. : Юрлитинформ, 2007. 200 с.

Белкин Р. С., Винберг А. И. Криминалистика. Общетеоретические проблемы. М. : Юрид. литература, 1973. 264 с.

Белкин Р. С. Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М. : Юрид. литература, 1987. 272 с.

Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М. : БЕК, 1997. 342 с.

Белкин Р. С. Курс криминалистики : в 3 т. Т. 1 : Общая теория криминалистики. М. : Юристъ, 1997. 408 с.

Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М. : Наука, 1973. 270 с.

Головин А. Ю. Криминалистическая систематика. М. : ЛексЭст, 2002. 308 с.

Ивлев Ю. В. Логика : учебник. М. : Изд-во МГУ, 1992. 270 с.

Кручинина Н. В. Труды профессора Р. С. Белкина как основа для развития учения о криминалистически значимой информации // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 5 (34). С. 83–88.

Курин Г. И., Попов А. И. Особенности фиксации и изъятия трасологических следов с использованием полимерных материалов (следы обуви) // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (26 апреля 2013 г.) : в 2 т. Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2013. Т. 1. С. 160–166.

Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Введение в системный анализ. М. : Высшая школа, 1989. 367 с.

Розова С. С. Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск : Наука, 1986. 224 с.

References

Baev M. O. Tactical bases of activity of the lawyer-defender in criminal proceedings. Voronezh : Voronezh. State University, 2004. 220 p.

Baev O. Ya. Criminal procedural investigation of crimes: the system and its quality. M. : Yurlitinform, 2007. 200 p.

Belkin R. S., Vinberg A. I. Criminalistics. General theoretical problems. M. : Legal literature, 1973. 264 p.

Belkin R. S. Criminalistics: problems, trends, prospects. General and particular theories. M. : Legal literature, 1987. 272 p.

Belkin R. S. Criminalistic encyclopedia. M. : Publishing house BECK, 1997. 342 p.

Belkin R. S. Course of criminalistics. In 3 vols. Vol. 1: General theory of criminalistics. M. : Lawyer, 1997. 408 p.

Blauberg I. V., Yudin E. G. Formation and essence of the system approach. M. : Nauka Publishing House, 1973. 270 p.

Golovin A. Yu. Criminalistic systematics. M. : Lexest, 2002. 308 p.

Ivlev Yu. V. Logic. Textbook. M. : Publishing House of Moscow State University, 1992. 270 p.

Kruchinina N. V. The works of Professor R.S.Belkin as a basis for the development of the doctrine of criminalistically significant information // Library of Criminalist. Scientific journal. 2017. № 5 (34). P. 83–88.

Kurin G. I., Popov A. I. Features of fixation and removal of tracological traces using polymer materials (shoe traces) // Criminalistics and forensic activity in modern conditions: materials of the International Scientific and Practical Conference (April 26, 2013): in 2 vols. Krasnodar : Krasnodar. un-t of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2013. Vol. 1. P. 160–166.

Peregudov F. I., Tarasenko F. P. Introduction to system analysis. M. : Higher School, 1989. 367 p.

Rozova S. S. Classification problem in modern science. Novosibirsk : Nauka, 1986. 224 p.

Для цитирования:

Стояновский М. В. Особенности структурирования объектов криминалистического познания // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 309–319. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/309–319

Recommended citation:

Stoyanovsky M. V. Structuring features objects of forensic knowledge // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 309–319. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/309–319

Воронежский государственный университет

Стояновский М. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики

E-mail: mstoyanovskiy@mail.ru

Voronezh State University

Stoyanovsky M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminalistics Department

E-mail: mstoyanovskiy@mail.ru

УДК 343.98.067
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/320–328

ФОРМЫ СОКРЫТИЯ МОШЕННИЧЕСТВА В СФЕРЕ КРЕДИТОВАНИЯ КАК СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕГО РАССЛЕДОВАНИЮ

Р. А. Тагиров

Институт права Башкирского государственного университета

Поступила в редакцию 6 мая 2022 г.

Аннотация: *приводятся способы сокрытия мошенничества в сфере кредитования, реализуемые преступником на различных этапах его подготовки, совершения и сокрытия. Автор подчеркивает структурную взаимосвязь мер, предпринимаемых преступником для создания условий, препятствующих достижению целей расследования преступления, и мер, направленных на фактическое достижение противоправного результата. Рассмотрены способы сокрытия кредитных хищений, с которыми следователь может столкнуться в практической работе.*
Ключевые слова: *мошенничество, кредит, хищение, присвоение, сокрытие, противодействие расследованию, ссудные средства, займ.*

Abstract: *the article describes methods of concealing fraud in the field of lending, implemented by a criminal at various stages of its preparation, commitment and concealment. The author also emphasizes the structural relationship between the measures taken by the offender to create conditions which impede the achievement of the objectives of the investigation of the crime, and measures aimed at the actual achievement of the illegal result. Based on the analysis of forensic practice, as well as theoretical research, methods of concealing credit embezzlement, which an investigator may encounter in practice, are considered in the given article.*
Key words: *fraud, credit, theft, appropriation concealment, opposition to an investigation, loan funds, loan.*

Развитие в современном обществе системы взаимодействия субъектов финансовых отношений, строящихся на доверии, добросовестности их участников, идее обоюдного намерения удовлетворения интересов исключительно надлежащим исполнением обязательств, привело к масштабному распространению преступного злоупотребления доверием контрагентов в корыстных целях. При этом наиболее остро данная проблема затронула сферу кредитования, которое, как известно, основывается на долговых обязательствах, протяженных во времени, нередко подкрепленных лишь заверением ссудополучателя о намерении вернуть займ.

Преступный невозврат ссудных средств остается одним из наиболее часто встречающихся видов противоправных действий, реализуемых пу-

© Тагиров Р. А., 2022

тем злоупотребления доверием, и создает существенные препятствия в функционировании всей системы финансовых отношений.

Приведенное положение ставит перед криминалистической наукой задачу разработки эффективной методики расследования мошенничества в сфере кредитования, которая, в свою очередь, непременно должна строиться при системном исследовании мер противодействия работе следователя по уголовному делу. Это обусловлено тесной взаимосвязью действий преступника, направленных на совершение мошенничества в сфере кредитования, а также действий по его сокрытию.

В свете сказанного стоит обратить внимание на специфику противоправного присвоения денежных средств банка, представленных субъекту во временное пользование на условиях возвратности и платности. Так, особенность кредитного хищения состоит в сущности его реализации, а именно в создании условий получения кредита, а также сокрытии умысла последующего намеренного отказа от возврата долга.

То есть все действия, направленные на достижение противоправного результата, в том числе на стадии подготовки, совершения и сокрытия, обусловлены намерением преступника скрыть умысел присвоения банковского займа. В то же время сокрытие умысла преследует цель создания препятствий расследованию, доказыванию самого факта мошенничества. Таким образом, сокрытие, в контексте кредитного мошенничества, необходимо рассматривать не иначе, как составную часть всего комплекса действий, препятствующих расследованию, выражающую одну из его форм и преследующую производную цель, противоположную цели расследования. В этом мы солидарны с Р. С. Белкиным, в своих трудах довольно контрастно разграничившего формы противодействия, назвав в качестве таковых сокрытие следов преступления и уклонение от ответственности[1].

Более того, как справедливо заметил В. Н. Карагодин, сокрытие преступления может осуществляться как в момент совершения деяния, до и после него, так и в период предварительного и судебного следствия и даже после них[2]. Тем самым исследователь подчеркивает, что противодействие в форме сокрытия преступления (оказание препятствий в установлении обстоятельств события) может осуществляться как в криминальный, так и в криминалистический период.

Однако некоторые исследователи опровергают эту точку зрения, возражая против включения сокрытия в состав противодействия, обосновывая свою позицию реализуемостью сокрытия лишь до выявления признаков преступления и его неспособности препятствовать не начатому в латентный период процессу расследования[3].

[1] См.: *Белкин Р. С.* Криминалистическая энциклопедия. М., 2000. С. 122.

[2] См.: *Карагодин В. Н.* Криминалистическое значение данных о способе сокрытия преступления // Известия высших учебных заведений. 1990. № 2. С. 92–96.

[3] См.: *Халиков А. Н.* Теория и практика выявления и расследования должностных преступлений (криминалистический аспект) : дис. … д-ра юрид. наук. Уфа, 2011. С. 322.

На наш взгляд, решение противоречий кроется в осознании линейной разнонаправленности действий по расследованию преступления и его противодействию. В данном случае речь идет о расследовании, цель которого – привлечение к ответственности виновного лица, а также противоположном ему противодействии, цель которого – сделать невозможным достижение цели первого. Иными словами, цель противодействия не является самостоятельной, она неизбежно связана с целью расследования. Именно таким характеристикам соответствует сокрытие преступления, которое приобретет значение лишь при наличии угрозы поимки преступника и привлечения его к ответственности.

Приведенная взаимосвязь двух процессов, даже при некотором, на первый взгляд, нарушении их последовательности, позволяет прийти к выводу, что сокрытие может трактоваться исключительно как противодействие расследованию[4].

Возвращаясь к вопросу сокрытия мошенничества в сфере кредитования, следует отметить, что преступление данного вида является полноструктурным и, как указал В. Н. Карагодин, его сокрытие может осуществляться на всех этапах реализации[5].

В связи с этим полагаем необходимым рассматривать сокрытие, разграничивая реализацию мошенничества в сфере кредитования в зависимости от стадий хищения:

1. Стадия подготовки к совершению мошенничества в сфере кредитования, включающая в себя принятие решения о возможности реализации хищения кредитных средств, а также создание условий для совершения планируемых действий.

2. Стадия реализации преступного замысла, в ходе которой осуществляется передача кредитору ложных и (или) недостоверных сведений, фактического завладения кредитными средствами.

3. Стадия сокрытия преступления.

1. *Стадия подготовки к совершению мошенничества в сфере кредитования.*

На данной стадии формируется преступный замысел, осуществляется сбор и оценка данных, позволяющих составить общее представление о деянии, эффективности и относительной безопасности действий, сопоставляются возможности получения займа, а также выявляются нюансы, препятствующие заключению кредитной сделки.

Прежде всего, стоит обратить внимание, что для мошенничества в сфере кредитования физических лиц не характерны действия, направленные на выработку образа добросовестного ссудополучателя. Как правило, подготовка к хищению потребительской ссуды ограничивается лишь фальсификацией документов, отражающих ключевые показатели

[4] См.: *Дубровин С. В.* Соотношение (взаимосвязь и различие) противодействия расследованию преступлений и их сокрытия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 6. С. 86.

[5] См.: *Карагодин В. Н.* Методика расследования отдельных видов преступлений против личности / под ред. В. Н. Карагодина. М., 2015. С. 26.

заемщика, и не предполагает принятие комплексных мер по сокрытию преступления. Это обусловлено тем, что категории сведений, круг которых определяется требованиями банков к потребительским заемщикам, довольно узкий, что не позволяет злоумышленнику предпринять сколько-нибудь рациональные действия по созданию мнимого образа контрагента, преобладающего над действительным, реально существующим положением.

Существенно сложнее меры по сокрытию преступления, предпринимаемые злоумышленниками при подготовке к совершению мошенничества в сфере кредитования юридических лиц. Это обусловливается, прежде всего, способностью субъектов корпоративных отношений демонстрировать свою активную деятельность в сфере приложения их предпринимательских усилий. Такие усилия, в свою очередь, находят формальное закрепление в финансовых, бухгалтерских и иных документах.

На этапе формирования противоправного замысла для его последующего сокрытия мошенник предпринимает меры по приданию образу ссудополучателя признаков высокой платежеспособности.

То есть сокрытие направлено на достижение долгосрочных результатов, способных создать представление о добросовестности ссудополучателя как субъекта правоотношений.

Результаты исследования 191 уголовного дела о мошенничестве в сфере кредитования, в том числе 58 дел о хищении корпоративной ссуды, показали, что сокрытие мошенничества в сфере корпоративного кредитования реализуется посредством создания видимости многообразия правоотношений заемщика с целью вуалирования противоправных намерений. Как подчеркнул Д. А. Мелконян в своем исследовании, посвященном сокрытию мошенничества путем совершения недействительных сделок, такие действия образуют способ сокрытия – маскировку[6]. Преступник, планирующий хищение кредита путем использования статуса индивидуального предпринимателя или правовой конструкции – юридического лица, действует путем создания множества фиктивных обязательственных связей – мнимых сделок, в рамках своей предпринимательской деятельности. Тем самым злоумышленник на стадии, предшествующей фактической подготовке к совершению преступления, создает видимость разнообразия источников финансовых поступлений, за счет использования которых будет погашаться кредитная задолженность. В то же время преимущественно в качестве контрагентов выбираются «дружественные» субъекты, связанные единым экономическим интересом с лицом, используемым преступником для заключения мошеннической сделки.

Таким образом, маскировка финансовой нестабильности, неплатежеспособности заемщика путем создания видимости хозяйственной активности в полной мере охватывается способом совершения хищения и одновременно с этим является составным элементом, частью комплекса

[6] См.: *Мелконян Д. А.* Недействительная сделка как прикрытие факта мошенничества // Евразийская адвокатура. 2017. № 6 (31). С. 51.

действий по его сокрытию. В качестве сокрытия такие действия используются, во-первых, для обоснования цели получения займа, как правило, это инвестирование бизнеса, с тем чтобы завуалировать умысел хищения, создав видимость намерения исполнить обязательство перед банком; во-вторых, укрепить доводы, декларируемые преступником, во избежание подозрений в хищении, о возникновении объективных обстоятельств, препятствовавших заемщику исполнить кредитные обязательства.

Вместе с тем подчеркнем, что подготовка к совершению кредитного мошенничества является ключевой для сокрытия хищения, поскольку в ходе нее фальсифицируются данные о заемщике, что составляет существенную часть способа совершения преступления, неразрывно связанного со способом его сокрытия.

При этом действия, совершаемые злоумышленником в рамках подготовки к совершению хищения, в том числе для сокрытия преступления, необходимо дифференцировать в зависимости от категорий фальсифицированных данных и способа кредитования (потребительского, корпоративного).

Для сокрытия преступления, совершаемого с целью хищения средств *потребительского кредитования*, злоумышленником предпринимаются меры, направленные:

– на сокрытие личности преступника путем фальсификации паспорта (представления чужого паспорта либо действительного паспорта с внесенными ложными сведениями), препятствующее дальнейшей поимке преступника и привлечению виновного к ответственности;

– сокрытие личностей членов организованной группы путем использования в качестве исполнителя лица без определенного места жительства, либо страдающего алкогольной или наркотической зависимостью, безразлично относящегося к ответственности за совершение деяния и не способного возместить причиненный преступлением ущерб. Полная неосведомленность исполнителя о нюансах хищения, а также о личностях участников группы создает существенные препятствия для следователя в установлении всех лиц, причастных к преступлению;

– сокрытие факта фальсификации сведений о трудоустройстве и размере заработной платы заемщика. Для этих целей исполнитель на непродолжительный срок трудоустраивается в номинальное или убыточное предприятие, принадлежащее одному из соучастников преступления, либо лицу, не причастному к преступлению.

Для сокрытия преступления, совершаемого с целью хищения средств *корпоративного кредитования*, злоумышленником совершаются действия:

– связанные с маскировкой нецелевого использования ссудных средств, влекущие хищение;

– направленные на уклонение преступника от ответственности;

– направленные на изменение правового режима имущества организации.

Создание условий для маскировки нецелевого использования ссудных средств на стадии подготовки к совершению преступления выражается в формировании направлений расходования займа, которые создают видимость надлежащего использования кредита и, в сущности, не влекут никаких правовых последствий, а также не увеличивают объем имущества организации, позволяя злоумышленнику скрыть хищение.

Для этих целей могут использоваться различного рода строительные проекты, проекты по расширению филиальной сети, разработка нового направления деятельности, приобретения сырья, товарно-материальных ценностей и т. д. При этом довольно часто в качестве контрагентов используются лица, имеющие с заемщиком единый экономический интерес, лица, входящие в одну группу (аффилированные лица). С такими лицами заключаются фиктивные сделки или сделки с неравноценным исполнением (к примеру, в преддверии обращения в банк за кредитом заключается договор на предоставление услуг, стоимостью в десятки раз превышающую среднерыночную).

Действия, направленные на уклонение преступника от ответственности, преимущественно выражаются в организационных изменениях юридического лица. Несмотря на то что такой способ сокрытия преступлений не характерен для сделок с индивидуальными предпринимателями, в подготовке хищения средств долгового финансирования юридического лица применяется преступниками довольно часто. Для этого создаются условия изменения места нахождения юридического лица, могут наделяться полномочиями исполнительного органа подставные лица (по аналогии с сокрытием мошенничества при потребительском кредитовании).

Прежде чем перейти к рассмотрению действий, направленных на изменение правового режима имущества организации, считаем необходимым указать, что в ходе анализа судебной практики нами не было найдено ни одного случая его применения. К выводу о возможном сокрытии преступления либо уклонении от уголовной ответственности посредством применения такого способа пришли путем теоретических изысканий, однако ввиду определенной степени вероятности его реализации считаем, что он должен быть учтен при разработке методики расследования мошенничества в сфере кредитования.

Итак, для изменения имущественного режима заемщика – юридического лица могут создаваться условия последующего (после получения кредита) исключения юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа. Так, согласно положениям ст. 21.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» для исключения предприятия из реестра ему достаточно в течение 12 месяцев не представлять налоговую отчетность в налоговый орган[7].

[7] О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

При этом после прекращения деятельности довольно сложно установить принадлежность имущества, находившегося в собственности ликвидированного лица. Отсюда следует, что злоумышленники, выбирая банк и способ кредитования, не предусматривающий проверку налоговой отчетности, действуя при этом через номинального директора, для целей реализации хищения могут представлять в банк поддельные налоговые декларации, которые в действительности в налоговый орган не представлялись. После хищения создаются условия для прекращения деятельности по приведенным основаниям, что влечет снятие всех обременений имущества предприятия и не ограничивает его учредителей в продаже, присвоении вырученных средств и исключении возможности банка вернуть ссуду.

2. *Стадия реализации преступного замысла.*

В ходе реализации преступного замысла осуществляется фактическая передача кредитору ложных или недостоверных сведений, завладение кредитными средствами.

Эта стадия представляет собой непосредственное воплощение в жизнь преступного замысла и, несомненно, является определяющей с точки зрения хищения денежных средств банка, поскольку от поведения преступника при заключении кредитного договора, его способности убедить кредитора в добросовестности своих намерений зависит возможность получения займа. Однако для сокрытия мошенничества она не имеет большого значения, определяя лишь действия злоумышленника по созданию образа законопослушного участника финансовых отношений, которые в последующем (при расследовании) позволят ему ссылаться на наступление объективных обстоятельств, послуживших причиной невозврата ссуды. Тем самым преступник намеревается убедить следователя в добросовестности и правомерности своих побуждений при получении кредита, а следовательно, в отсутствии самого факта хищения.

Так, анализ следственной практики показал, что меры по сокрытию преступления на стадии его реализации, в сущности, сводятся:

– При мошенничестве в сфере *потребительского кредитования* создается видимость соответствия личности заемщика – физического лица документам, удостоверяющим ее. Невыявление при совершении кредитной сделки подделки паспорта позволит злоумышленнику добиться своей цели, что существенно затруднит установление преступника при расследовании.

– При мошенничестве в сфере *корпоративного кредитования* создается видимость формального права на имущество юридического лица, фактическом его владении, в том числе владении залогом. Приведенные действия по сокрытию призваны обеспечить условия для последующего, после присвоения ссудных средств, принятия мер выведения активов юридического лица, создания впечатления о непреднамеренности возникновения неплатежеспособности заемщика.

Сокрытие участия представителя банка в совершении преступления путем изменения графика работы, оформления дней нетрудоспособности, отгулов, дней очередного (оплачиваемого) отпуска либо неоплачиваемого отпуска на день заключения кредитного договора или совершения иных действий, связанных с согласованием кредитной сделки.

3. *Стадия сокрытия преступления.*

На данной стадии преступником предпринимаются действия, направленные на сохранение способности распоряжаться похищенным имуществом, а также на уклонение от ответственности за неправомерные действия. То есть способ совершения преступления на данную стадию не распространяется, реализуется только способ сокрытия преступления.

Для осознания характера действий преступника на стадии сокрытия кредитного мошенничества необходимо соотнести действия, предпринятые им при подготовке и при совершении преступления, с негативными для мошенника последствиями, наступление которых он старается предотвратить. Тем самым мы сможем выделить детерминанты, вынуждающие злоумышленника предпринять те или иные меры по сокрытию.

Итак, после совершения преступления, т. е. после реализации действий, направленных на передачу кредитору ложных сведений и присвоения заемных средств, наступает период обслуживания кредита, что подразумевает периодическое осуществление платежей в его погашение. В связи с этим для придания правомерности действий, совершенных мошенником в рамках сделки, осуществляется частичное погашение задолженности. Производится несколько платежей, после чего исполнение обязательств по сделке прекращается.

Подобное поведение преступника при расследовании хищения создает крайнюю затруднительность в обосновании суждений о наличии умысла хищения и, как следствие, вынуждает лицо, производящее расследование, прибегнуть к иным источникам доказательственной информации, которые не всегда бывают доступными.

Таким образом, сокрытие мошенничества в сфере кредитования, во-первых, реализуется на стадии его подготовки, совершения и сокрытия при существенном разнообразии характера предпринимаемых в этих целях действий; во-вторых, теснейшим образом связано с самим способом совершения преступления.

Приведенные способы сокрытия кредитного мошенничества должны быть непременно учтены как при теоретической разработке методики расследования преступления данного вида, так и в практической работе следователя. Полагаем, что выявление в ходе расследования не только способов совершения преступления, но и его сокрытия позволит более структурно подойти к пониманию механизма хищения, выявить признаки намеренного присвоения ссудных средств, а также способствовать выбору верного направления расследования.

Библиографический список

Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М. : Мегатрон XXI, 2000. 182 с.

Дубровин С. В. Соотношение (взаимосвязь и различие) противодействия расследованию преступлений и их сокрытия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 6. С. 86.

Карагодин В. Н. Криминалистическое значение данных о способе сокрытия преступления // Известия высших учебных заведений. 1990. № 2. С. 92–96.

Карагодин В. Н. Методика расследования отдельных видов преступлений против личности / под ред. В. Н. Карагодина. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 503 с.

Мелконян Д. А. Недействительная сделка как прикрытие факта мошенничества // Евразийская адвокатура. 2017. № 6 (31).

Халиков А. Н. Теория и практика выявления и расследования должностных преступлений (криминалистический аспект) : дис. … д-ра юрид. наук. Уфа, 2011. 538 с.

References

Belkin R. S. Forensic Encyclopedia. M. : Megatron XXI, 2000. 182 p.

Dubrovin S. V. Correlation (relationship and difference) of counteraction to the investigation of crimes and their concealment // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. № 6. P. 86.

Karagodin V. N. Forensic significance of data on the method of concealing a crime // News of higher educational institutions. 1990. № 2. P. 92–96.

Karagodin V. N. Methods of investigation of certain types of crimes against a person / ed. V. N. Karagodin. M. : UNITI-DANA, 2015. 503 p.

Melkonyan D. A. Invalid transaction as a cover for the fact of fraud // Eurasian Advocacy. 2017. № 6 (31).

Khalikov A.N. Theory and practice of identifying and investigating malfeasance (forensic aspect): dis. ... Doctor of Law. Ufa, 2011. 538 p.

Для цитирования:

Тагиров Р. А. Формы сокрытия мошенничества в сфере кредитования как способы противодействия его расследованию // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 320–328. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/320–328

Recommended citation:

Tagirov R. A. Forms of concealing lending fraud as ways to counter its investigation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 320–328. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/320–328

Институт права Башкирского государственного университета

Тагиров Р. А., аспирант кафедры криминалистики

E-mail: ratagirov.sbr@yandex.ru

Bashkir State University

Tagirov R. A., Post-graduate Student of the Criminalistics Department

E-mail: ratagirov.sbr@yandex.ru

УДК 343.164
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/329–333

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ (ОБВИНЯЕМЫХ) ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ МАВРИКИЙ

И. Г. Савицкая

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 20 ноября 2021 г.

Аннотация: *проведен постатейный сравнительно-правовой анализ главы 50 УПК РФ «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних» и законодательства Республики Маврикий, регламентирующего порядок привлечения несовершеннолетних правонарушителей к уголовной ответственности, а также устанавливающего гарантии обеспечения защиты их прав и законных интересов в сфере уголовного судопроизводства.*
Ключевые слова: *несовершеннолетний, уголовное производство по делам несовершеннолетних, защита прав несовершеннолетнего, Республика Маврикий.*

Abstract: *the article provides an article-by-article comparative legal analysis of Chapter 50 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation "Criminal proceedings against minors" and the legislation of the Republic of Mauritius regulating the procedure for bringing juvenile offenders to criminal responsibility, as well as establishing guarantees to ensure the protection of their rights and legitimate interests in the field of criminal proceedings.*
Key words: *minor, juvenile criminal proceedings, protection of the rights of a minor, Republic of Mauritius.*

В основе правовой системы островного государства – Республики Маврикий лежит смешение французских и британских правовых традиций. Что касается уголовного процесса Республики Маврикий, то он основывается на англо-саксонской системе права и существенно отличается от российского, однако и в нем можно отыскать некоторые общие черты, касающиеся уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних.

Представляется интересным сопоставить положения главы 50 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ)[1] с похожими нормами законодательства Республики Маврикий. Следует отметить, что в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Маврикий нет специальных кодифицированных норм, отдельно регламентирующих производство в отношении несовершеннолетних. Важнейшим нормативным документом в этой сфере является «Закон о несовершеннолетних

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Савицкая И. Г., 2022

правонарушителях» Республики Маврикий[2], действующий с 1935 г., а также некоторые другие правовые акты, содержащие положения о защите прав и свобод ребенка[3].

В Республике Маврикий в соответствии с прецедентным законодательством Великобритании минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности составляет 10 лет. В Российской Федерации несовершеннолетний может быть привлечен к уголовной ответственности с 16 лет, однако по ряду преступлений устанавливается пониженный возраст привлечения к уголовной ответственности – 14 лет (ч. 2 ст. 20 УК РФ)[4].

В Российской Федерации потерпевшие и свидетели в возрасте до 16 лет не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. При разъяснении указанным потерпевшим и свидетелям их процессуальных прав, им указывается на необходимость говорить правду (ч. 2 ст. 191 УПК РФ). В соответствии с «Законом о судах»[5] Республики Маврикий ребенок в возрасте до девяти лет может выступать в качестве свидетеля. Однако показания детей допускаются, если, по мнению суда, они понимают значение словосочетания «говорить правду».

Согласно ст. 191, 425 УПК РФ при проведении следственных действий с участием несовершеннолетнего потерпевшего, свидетеля, а также допроса с участием несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, не достигшего возраста шестнадцати лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии, участие педагога или психолога обязательно. В Республике Маврикий участие психолога или педагога в допросах, а также в судебном заседании не является обязательным, кроме случаев инвалидности несовершеннолетнего.

В соответствии со ст. 422 УПК РФ уголовное дело в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление вместе со взрослым, выделяется в отдельное производство, а если это не представляется возможным, то к несовершеннолетнему применяются правила главы 50 УПК РФ. По общему правилу в Республике Маврикий судебное разбирательство в отношении несовершеннолетних должно проводиться отдельно от

[2] Закон о несовершеннолетних правонарушителях Республики Маврикий 1935 года (закон 11/1935). URL: http://www.africanchildforum.org/clr/Legislation%20Per%20Country/Mauritius/mauritius_juvenile_1935_en.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

[3] Конституция Республики Маврикий ; Закон о полиции Республики Маврикий (закон 19/1974) ; Закон об освобождении под залог Республики Маврикий (закон 32/1999) ; Детский акт 2020 : закон Республики Маврикий № 13/2020 ; Закон о защите детей : акт Республики Маврикий 30/1994 ; Закон о судах Республики Маврикий (акт 41/1945) ; и др.

[4] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Закон о судах Республики Маврикий (акт 41/1945, глава 168). URL: https://attorneygeneral.govmu.org/English/Documents (дата обращения: 20.11.2021).

взрослых, однако существует возможность судебного разбирательства вместе со взрослыми за некоторые виды преступлений, которые не предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Порядок задержания несовершеннолетнего в Российской Федерации предусмотрен ст. 423 УПК РФ, которая устанавливает, что о задержании несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого незамедлительно извещаются его законные представители. В Республике Маврикий нет специального законодательного положения, которое регулировало бы задержание несовершеннолетнего. «Закон о полиции»[6] Республики Маврикий в разделе 9 (c) «Обязанности полиции» возлагает задержание лиц, совершивших или подозреваемых в совершении правонарушений, на полицию. В соответствии с разделом 19 Закона «О несовершеннолетних правонарушителях» любой сотрудник полиции может задержать и предъявить в суд по делам несовершеннолетних любое лицо, явно не достигшее 18-летнего возраста. При задержании лица моложе 18 лет, сотрудник полиции, отвечающий за участок, куда доставляется это лицо, должен немедленно предпринять все разумные меры, чтобы проинформировать родителя или опекуна несовершеннолетнего о его задержании и месте, где его могут увидеть родитель или опекун (раздел 9 (3) закона).

Согласно ст. 108, 423 УПК РФ, к несовершеннолетнему подозреваемому или обвиняемому в досудебном производстве могут быть применены меры пресечения, предусмотренные УПК РФ, в том числе специально предусмотренная – присмотр за несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым (ст. 105 УПК РФ). Разделы 5, 6, 7 «Закона об освобождении под залог» и раздел 9 «Закона о несовершеннолетних правонарушителях» Республики Маврикий предусматривают право офицера полиции, расследующего уголовное дело, в целях явки подозреваемого, обвиняемого несовершеннолетнего в полицию или суд, освободить несовершеннолетнего, применив к нему такие меры пресечения, как подписка о невыезде, отдача под присмотр родителя или опекуна (с поручителями или без него), залог.

Заключение под стражу, которое в Российской Федерации в качестве меры пресечения может быть применено в случае совершения несовершеннолетним тяжкого или особо тяжкого преступления, а в исключительных случаях преступления средней тяжести, на Маврикии может быть применено к несовершеннолетнему за тяжкие преступления согласно «Закону о несовершеннолетних правонарушителях».

Процедура вызова несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого к следователю (ст. 424 УПК РФ) законодательством Республики Маврикий не предусмотрена.

В отличие от достаточно подробной законодательной регламентации производства следственных действий с участием несовершеннолетнего

[6] Закон о полиции Республики Маврикий (закон 19/1974). URL: https://attorneygeneral.govmu.org/Documents/Laws%20of%20Mauritius/A-Z%20Acts/P/PoliceAct-I9.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

потерпевшего, свидетеля, а также производства допроса несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого в Российской Федерации, на Маврикии не предусмотрены конкретные сроки и особенности производства отдельных следственных действий и допроса несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого. Однако они должны осуществляться в разумные сроки, и в процессе допроса несовершеннолетнему должно быть предоставлено время для отдыха. Как правило, время допроса не должно превышать восьми часов.

Что касается круга участников процесса, которые могут участвовать в допросе, то присутствие педагога или психолога на допросах не является обязательным (кроме случаев инвалидности несовершеннолетнего); допускается присутствие законного представителя несовершеннолетнего, но без права участия в допросе. В случае, если законные представители считают, что права их детей в процессе расследования нарушаются, они должны сообщить об этом в соответствующие органы. Кроме того, ребенку в обязательном порядке оказывается юридическая помощь в форме предоставления адвоката для защиты его интересов в суде за счет государства. Стоит отметить, что в отличие от Российской Федерации в Республике Маврикий услуги адвоката оплачиваются обвиняемыми.

Судебное разбирательство в отношении несовершеннолетнего, согласно законодательству Республики Маврикий, осуществляется мировым судьей (магистратом) в закрытом судебном заседании с участием законного представителя лица. Указанное положение сходно с положением п. 2 ч. 2 ст. 241 УПК РФ, которое предусматривает проведение закрытого судебного заседания, если рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет.

Статья 421 УПК РФ содержит положение о расширенном предмете доказывания, который помимо обстоятельств, указанных в ст. 73 УПК РФ, содержит обязательное установление возраста лица, а также условий жизни и воспитания несовершеннолетнего. В Республике Маврикий в рамках судебного разбирательства, прежде чем вынести итоговое судебное решение по уголовному делу в отношении несовершеннолетнего, мировой судья (магистрат) выслушивает отчет сотрудника службы пробации о проведенном социальном расследовании, в содержание которого также входит информация об условиях жизни и воспитания несовершеннолетнего.

В соответствии со ст. 19 «Закона о несовершеннолетних правонарушителях» Республики Маврикий суд может передать несовершеннолетнего в учреждение или направить в реабилитационный молодежный центр, которые готовы заботиться о нем до достижения им возраста 18 лет или в течение более короткого периода. В указанном положении можно проследить очевидное сходство со ст. 432 УПК РФ, согласно которой суд может освободить несовершеннолетнего осужденного от наказания и направить его в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа на срок до наступления совершеннолетия.

Итак, несмотря на определенные законодательством особенности уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних, в обоих го-

сударствах все еще отсутствуют специализированные суды по делам несовершеннолетних как отдельные учреждения, чего требуют положения ратифицированных странами международных конвенций и договоров. Тем не менее следует отметить позитивные тенденции в Российской Федерации и Республике Маврикий в этом направлении. Так, специальные судейские составы по рассмотрению уголовных дел в отношении несовершеннолетних действуют в судах 52 субъектов РФ[7], а на Маврикии существует неявная презумпция того, что с правонарушителями-подростками следует обращаться иначе, чем со взрослыми, в обстановке взаимопонимания и в соответствии с действующими нормами, касающимися благополучия ребенка. В связи с этим в Республике Маврикий уголовные дела в отношении лиц, не достигших возраста 18 лет, рассматриваются окружными судами, полномочия которых закреплены в «Законе о несовершеннолетних правонарушителях» 1935 г.

[7] Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 4. С. 18–22.

Для цитирования:

Савицкая И. Г. Особенности производства в отношении несовершеннолетних подозреваемых (обвиняемых) по законодательству Российской Федерации и Республики Маврикий // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 329–333. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/329–333

Recommended citation:

Savitskaya I. G. Features of proceedings against juvenile suspects (accused) according to the legislation of the Russian Federation and the Republic of Mauritius // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 329–333. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/329–333

Воронежский институт МВД России

Савицкая И. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса

E-mail: arisha_s@list.ru

Voronezh institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Savitskaya I. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Process Department

E-mail: arisha_s@list.ru

УДК 343.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/334–344

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ОСОБОГО ПОРЯДКА ПРИНЯТИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО ГЛАВОЙ 40.1 УПК РФ

П. А. Луценко

Воронежский государственный аграрный университет

Поступила в редакцию 28 сентября 2020 г.

Аннотация: *дифференциация уголовно-процессуальной формы не может являться основанием для снижения уровня гарантированности прав и законных интересов лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, что является одним из международных стандартов упрощения (ускорения) производства по уголовным делам. Сказанное в полной мере распространяется на процедуру рассмотрения уголовного дела судом при наличии соглашения о сотрудничестве. По утверждению автора, в данном случае пределы редуцирования стадии судебного разбирательства должны анализироваться в контексте реализации формообразующих принципов уголовного процесса, наличия дискреционных судебных полномочий по переходу к общему порядку рассмотрения уголовного дела при выяснении отсутствия легальных оснований и условий применения положений главы 40.1 УПК РФ. Приводится краткий анализ особенностей реализации базовых принципов уголовного судопроизводства в условиях редуцирования процессуального порядка судебного разбирательства. Делается вывод, что все системообразующие основные начала в полной мере реализуются при вынесении решения в особом порядке судебного разбирательства, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ.*

Ключевые слова: *уголовно-процессуальная форма, состязательность, законность, право на обжалование, презумпция невиновности, право на защиту.*

Abstract: *differentiation of the criminal procedural form cannot be a reason for reducing the level of guarantee of the rights and legitimate interests of persons involved in the orbit of criminal proceedings, which is one of the international standards for simplifying (accelerating) criminal proceedings. The foregoing fully applies to the procedure for considering a criminal case by a court if there is an agreement on cooperation. According to the author, in this case, the limits of the reduction of the stage of the trial should be analyzed in the context of the implementation of the formative principles of the criminal process, the presence of discretionary judicial powers to switch to the general procedure for considering a criminal case when clarifying the absence of legal grounds and conditions for applying the provisions of Ch. 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. The article provides a brief analysis of the peculiarities of the implementation of the basic principles of criminal proceedings in the context of the reduction of the procedural order of court proceedings. The author comes to the conclusion that all the system-forming basic principles are fully imple-*

© Луценко П. А., 2022

mented when a decision is made in a special procedure of court proceedings provided for in Chapter. 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation

Key words: *criminal procedure form, adversarial nature, legality, the right to appeal, the presumption of innocence, the right to defense.*

Наиболее дискуссионным вопросом, касающимся правового регулирования рассмотрения уголовного дела, поступившего в суд с представлением прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, является вопрос о реализации институциональных принципов уголовного судопроизводства, а именно: законности, обеспечения обвиняемому (подозреваемому) права на защиту, права обжалования процессуальных действий и решений, состязательности, презумпции невиновности[1]. В некоторых специальных исследованиях утверждается, что их действие существенным образом ограничивается при обеих согласительных процедурах, предусмотренных разделом X УПК РФ[2]. Полагаем, что данный тезис справедлив, но лишь отчасти. Аргументируем свою позицию на примере некоторых из названных выше принципов уголовного судопроизводства.

Традиционно принцип законности относится к числу общеправовых. Его содержание экстраполируется на все отрасли права, включая уголовно-процессуальное, и детерминируется как соблюдение норм Конституции РФ, УПК РФ и иных законов, регламентирующих соответствующие общественные отношения. Применительно к уголовному судопроизводству содержание законности выражается в следующих основных положениях: 1) должностное лицо, ведущее производство по уголовному делу, не вправе применять федеральный закон, противоречащий УПК РФ; 2) при коллизии правовых норм, установленной в судебном разбирательстве, суд применяет положения уголовно-процессуального закона; 3) доказательства, полученные с нарушением уголовно-процессуального закона, признаются недопустимыми; 4) все процессуальные решения, принимаемые судом, прокурором, следователем, органом дознания, начальником органа дознания, начальником подразделения дознания, дознавателем, должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Разъясняя конституционно-правовой смысл положений ст. 7 УПК РФ, Конституционный Суд РФ констатировал обязанность субъектов доказывания

[1] См.: *Бертовский Л. В., Эдилова П. В.* Генезис и проблемы совершенствования института досудебного соглашения о сотрудничестве. М., 2018. С. 33–36.

[2] См., например: *Шмарев А. И.* Особый порядок судебного разбирательства : вопросы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук. Ижевск, 2004 ; *Дьяконова В. В.* Особый порядок судебного разбирательства в уголовном судопроизводстве РФ : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005 ; *Качалова О. В.* Реализация принципов уголовно-процессуального права при ускоренных производствах // Lex Russica. 2015. № 11. С. 65–74.

принимать все меры к получению как обвинительных, так и оправдательных доказательств, невзирая на процессуальную форму производства по уголовному делу[3]. В связи с этим утверждения, что особый порядок судебного разбирательства нивелирует положение об обязанности принимать законные и обоснованные решения по уголовному делу[4], представляются лишенными оснований. Соблюдение требований уголовно-процессуального закона как в части порядка производства предварительного расследования и судебного разбирательства, так и в части вынесения промежуточных и итоговых решений по уголовному делу является императивным предписанием, независимо от формы судопроизводства. В соответствии с положениями ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ обвинительный приговор, постановленный по результатам рассмотрения уголовного дела в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, должен быть законным, обоснованным и мотивированным, что предполагает его соответствие тем доказательствам, которые были представлены сторонами. При возникновении у суда сомнений относительно выполнения условий заключенного соглашения производство в особом порядке прекращается, и дело рассматривается в общем порядке (ч. 6 ст. 316 УПК РФ), что, на наш взгляд, может рассматриваться в качестве предела упрощения уголовно-процессуальной формы, установленного законодателем именно с учетом принципа законности.

В контексте проблемы дифференциации уголовно-процессуальной формы особый интерес представляют особенности реализации институционального принципа состязательности, который с содержательной точки зрения представляет собой единство следующих элементов:

1) функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или должностное лицо;

2) суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав;

3) стороны обвинения и защиты равноправны перед судом (ст. 15 УПК РФ).

Мы не можем полностью согласиться с позицией тех ученых-процессуалистов, которые полагают, что состязательность – это лишь модель (тип) уголовного процесса, а следовательно, ее включение в число принципиальных положений может трактоваться как системная ошибка законодателя[5]. Не вызывает сомнений тот факт, что в исторической ретроспективе наличие или отсутствие состязательности находится во взаимосвязи с формой судопроизводства. Однако, как следует из приведенных выше

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // Рос. газета. 2004. 7 июля.

[4] См.: *Михайлов П.* Сделки о признании вины – не в интересах потерпевших // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 37.

[5] См.: *Смирнов А. В.* Модели уголовного процесса. СПб., 2000. С. 7 ; *Макаркин А. И.* Состязательность на предварительном следствии. СПб., 2004. С. 14.

положений ст. 15 УПК РФ, она детерминирует сущность деятельности суда и сторон, что предполагает единство содержания и формы. Вместе с тем понятие «тип (или форма) уголовного процесса» – это результат обобщения конкретных способов организации производства по уголовным делам, присущих тому или иному этапу исторического развития общества и государства. Согласно диалектике любого процесса, в том числе и исторического, форма не может возникнуть раньше содержания, каковым в нашем случае являются основные начала (принципы) судопроизводства, в числе которых и состязательность. При этом основу состязательной формы процесса составляет не только рассматриваемый принцип, но и иные основные начала. В связи с этим полагаем, что состязательность представляет собой константу уголовно-процессуального режима независимо от способа дифференциации уголовно-процессуальной формы. Ее реализация при рассмотрении уголовного дела в особом порядке ставится под сомнение на том основании, что при наличии согласия лица с предъявленным обвинением, а также при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве отсутствует правовой спор относительно предмета уголовного иска – обвинения, что делает невостребованным ни один из структурных элементов рассматриваемого принципа[6]. Позволим себе не согласиться с приведенной точкой зрения по нескольким причинам. Во-первых, нет оснований подвергать сомнению наличие такого элемента состязательности, как разделение уголовно-процессуальных функций, поскольку при рассмотрении уголовного дела в порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ, присутствуют две стороны – обвинение и защита, которые, невзирая на наличие между ними договора, имеют различные процессуальные интересы. Суд при этом, не являясь стороной соглашения, не выполняет ни функции защиты, ни функции обвинения. Во-вторых, еще один структурный элемент состязательности – равенство прав сторон реализуется в той мере, которая предусмотрена для унифицированного порядка судебного разбирательства (ст. 244 УПК РФ), что подтверждается регламентацией хода судебного заседания при применении упрощенных судебных процедур (ст. 316, ч. 4 ст. 317.7 УПК РФ). В-третьих, деятельность сторон по отстаиванию своих процессуальных интересов осуществляется на уровне предусмотренных законом императивных и дискреционных действий. В первом случае законодатель предусматривает совершение сторонами необходимых действий (например, подтверждение стороной защиты добровольности заявления ходатайства о сотрудничестве, удостоверение государственным обвинителем добросовестности выполнения обвиняемым всех принятых на себя обязательств и т. д.); во втором – предоставляет им свободу выбора варианта поведения в зависимости от обстоятельств (например, заявление ходатайства о рассмотрении дела в общем порядке, реализация права на обжалование судебного решения и т. д.), что является проявлением диспозитивного

[6] См.: *Халиков А.* Вопросы, возникающие при особом порядке судебного разбирательства // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 63.

начала в уголовном судопроизводстве, которое потенциально может быть реализовано исключительно в состязательной его конструкции.

В качестве диспозитивного права сторон можно рассматривать право на обжалование процессуальных действий и решений (ст. 19 УПК РФ), которое разъясняется заинтересованным лицам при их вынесении. В нашем случае, когда речь идет о процедуре рассмотрения уголовного дела по существу, такое право реализуется в отношении действий и решений суда. Порядок и сроки обжалования приговора разъясняются судом сторонам после его провозглашения (ч. 7 ст. 317.7 УПК РФ). Необходимо акцентировать внимание на различиях между процедурами, предусмотренными главами 40 и 40.1 УПК РФ именно в части оснований обжалования судебного решения. Если при рассмотрении дела в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением действует ограничение свободы обжалования ввиду неприменения такого основания, как несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела (п. 1 ч. 1 ст. 379 УПК РФ), то при рассмотрении дела в особом порядке при заключении соглашения о сотрудничестве никаких ограничений не предусмотрено. Вместе с тем если впоследствии будет установлено, что подсудимый умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения, то приговор подлежит пересмотру в кассационном либо надзорном порядке (ст. 317.8 УПК РФ).

Индикатором уровня гарантированности прав и законных интересов обвиняемого в любой форме судопроизводства, не исключая и упрощенную, является реализация им права на защиту, которое должно обеспечиваться должностным лицом, ведущим производство по уголовному делу (ст. 16 УПК РФ). Самостоятельным элементом содержательной стороны соответствующего принципа уголовного процесса является обязательное участие защитника в случаях, прямо обозначенных в законе. К числу таких случаев, согласно ч. 1 ст. 317.1 УПК РФ, относится заявление ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и рассмотрение уголовного дела по существу в особом порядке (ч. 2 ст. 317.7 УПК РФ). Обязанность обеспечить участие защитника в судебном разбирательстве возлагается на суд. Как показывает эмпирическое исследование, часто суды пренебрегают ее исполнением. В частности, изучение протоколов ознакомления с материалами уголовного дела при выполнении ст. 217 УПК РФ позволяет сделать вывод, что ходатайство о применении особого порядка судебного разбирательства заявлялось обвиняемыми в отсутствие защитника и, исходя из материалов уголовного дела, без предварительной консультации с защитником[7]. Несомненно, нарушение права на защиту относится к числу существенных наруше-

[7] Например, уголовные дела № 1-196 по обвинению М., № 1-95 по обвинению Г., 1-78 по обвинению В. // Архив Каширского районного суда Воронежской области за 2017 год ; уголовные дела № 1-126 по обвинению Л., № 1-134 по обвинению О., рассмотренные Коминтерновским районным судом г. Воронежа // Архив Коминтерновского районного суда г. Воронежа за 2017 год ; уголовное дело № 1-164/2014 //

ний уголовно-процессуального закона, наличие которых является препятствием для упрощения уголовно-процессуальной формы, так как само по себе намерение обвиняемого (подозреваемого) сотрудничать со следствием, заявленное в виде ходатайства, уже является достаточным основанием для предоставления дополнительных гарантий защиты (ст. 51 УПК РФ). Усиление гарантий защиты в данном случае обусловлено не только необходимостью оказания квалифицированной юридической помощи, но и с профессиональной оценкой защитником выполнения стороной обвинения встречных обязательств, полноты доказательственной базы. В этом смысле реализация права на защиту коррелирует с таким принципом судопроизводства, как презумпция невиновности, действие которого при наличии соглашения о сотрудничестве также подвергается сомнению.

Этот вопрос наиболее остро ставится в контексте необходимости признания подсудимым своей вины в совершении преступления как на этапе предварительного расследования, так и в ходе судебного разбирательства. Следуя буквальному толкованию положений уголовно-процессуального закона, можно сделать вывод, что в отличие от процедуры, предусмотренной главой 40 УПК РФ, признание подсудимым своей вины не является условием рассмотрения уголовного дела в особом порядке, регламентируемом главой 40.1 УПК РФ. Это явилось основной причиной наличия в доктрине уголовного процесса мнения о том, что от обвиняемого в ходе предварительного следствия, а также от подсудимого в ходе судебного разбирательства требуется исключительно волеизъявление на сотрудничество со следствием, а также впоследствии – добросовестное исполнение условий заключенного соглашения[8]. Сторонники противоположной позиции, на наш взгляд, вполне обоснованно указывают на то, что отсутствие в главе 40.1 УПК РФ положения о необходимости проверки такого условия согласительной процедуры, как согласие с предъявленным обвинением, является существенным недостатком правовой регламентации исследуемого института[9]. Сопоставив положения ст. 317.6, 317.7 УПК РФ, приходим к выводу, что получение согласия обвиняемого с предъявленным обвинением является необходимым условием применения упрощенной формы судебного разбирательства, о чем свидетельствует и отсылочный характер ч. 1 ст. 317.7 УПК РФ, предписывающей при рассмотрении уголовного дела применять положения

Архив Ленинского районного суда г. Курска ; уголовное дело № 1-473/2013 // Архив Старооскольского городского суда Белгородской области.

[8] См., например: *Смирнов А. В.* Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2009. № 10. С. 5–14 ; *Звечаровский И.* Юридическая природа института досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. 2009. № 9. С. 14–16.

[9] См., например: *Качалова О. В.* Рационализация производства по уголовным делам : требования времени // Судья. 2017. № 4. С. 30–34 ; *Шадрин В. С.* Участие прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве // Законность. 2018. № 1. С. 26–30.

ст. 316 УПК РФ. Именно такой позиции придерживается Верховный Суд РФ, разъяснивший, что «одним из условий постановления в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, обвинительного приговора является его согласие с предъявленным обвинением. В случае, если подсудимый не согласен с предъявленным обвинением, суд принимает решение о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначает судебное разбирательство в общем порядке»[10].

Все существующие неясности в толковании совокупности условий применения особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного главой 40.1 УПК РФ, были сравнительно недавно сняты законодателем путем дополнения ст. 317.7 УПК РФ ч. 3.1[11], в которой в числе условий упрощения процессуальной формы прямо закрепляется проверка судом наличия согласия подсудимого с предъявленным ему обвинением.

Анализ судебной практики свидетельствует, что суды во всех случаях проверяют соблюдение рассматриваемого условия упрощения процессуальной формы судебного разбирательства.

Так, по уголовному делу в отношении Г., обвиняемой в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 322-1 УК РФ, в начале судебного следствия после изложения государственным обвинителем сущности предъявленного обвинения суд удостоверился в том, что подсудимой она понятна, а также что Г. признает свою вину[12].

Еще один пример.

По уголовному делу в отношении Р., с которым в ходе предварительного следствия было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, суд в рамках процедуры проверки основания и условий применения положений главы 40.1 УПК РФ, регламентирующих процедуру судебного разбирательства, выяснил у подсудимого его отношение к предъявленному обвинению. В протоколе судебного заседания отражено, что подсудимый Р. указал: «…обвинение мне понятно. Вину признаю полностью. Ранее заявленное ходатайство о проведении судебного заседания в особом порядке принятия судебного решения поддерживаю»[13].

Применительно к процедуре особого порядка принятия судебного решения действие презумпции невиновности подвергается сомнению на том основании, что с момента признания обвиняемым своей вины поло-

[10] О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 (п. 15). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 322-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] Архив Железнодорожного районного суда г. Воронежа. Уголовное дело № 1-172/2017.

[13] Архив Яковлевского районного суда Белгородской области. Уголовное дело № 1-22/2015.

жения ч. 1 ст. 14 УПК РФ теряют смысл[14]. Думается, что приведенный тезис противоречит нормам уголовно-процессуального закона. Пределы действия презумпции достаточно четко обозначены – с начала реализации функции уголовного преследования и до вступления в законную силу обвинительного приговора, что никак не связано с фактом признания лицом вины в совершении преступления. Не утрачивают значения положения ч. 1 ст. 14 УПК РФ при реализации функции судебного контроля в вышестоящих судебных инстанциях, поскольку соответствующий суд оценивает законность, обоснованность и мотивированность вывода о виновности именно исходя из положений рассматриваемого принципа уголовного процесса[15].

Кроме того, анализ положений ч. 3.1 ст. 317.7 УПК РФ позволяет утверждать, что речь идет не о признании лицом вины, а о согласии с предъявленным обвинением, что не является равнозначным. Признание вины имеет не только моральный аспект, но и информативную составляющую, поскольку ложится в основу обвинения при условии подтверждения совокупностью имеющихся в деле доказательств. Источником сведений при этом являются соответствующие показания обвиняемого, зафиксированные в протоколе допроса. Заявление ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве обвиняемым, признающим свою вину, не является обязательным, так как это диспозитивное право, реализация которого имеет своим последствием упрощение формы судебного разбирательства. Следовательно, можно утверждать, что признание вины имеет материально-правовое значение, поскольку является действием, направленным на подтверждение факта совершения лицом данного преступления, а согласие с предъявленным обвинением – процессуальное значение, так как выражает согласие на производство в особом порядке, предусмотренном главами 40, 40.1 УПК РФ.

Согласие с предъявленным обвинением должно рассматриваться в совокупности с гарантиями защиты прав и законных интересов обвиняемого, а именно: должно, как уже было отмечено, подтверждаться совокупностью имеющихся в деле доказательств; упрощение процессуальной формы судебного разбирательства возможно только в том случае, если суд удостоверится в наличии предусмотренных законом условий заключения соглашения о сотрудничестве (добровольности заявления соответствующего ходатайства, осознания лицом его характера и процессуальных последствий, обеспечения права на защиту); при отсутствии убежденности суда в выполнении всех условий заключения соглашения принимается решение о назначении судебного заседания в общем порядке; обвинительный приговор постановляется только в том случае, если

[14] См.: *Матыкина Д. В.* Договорная (конвенциальная) форма доказывания социального умиротворения сторон уголовно-правового конфликта // В мире научных открытий. 2010. № 2. С. 118–120.

[15] См.: Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / под ред. В. М. Лебедева. М., 2014. С. 591–593.

суд придет к выводу, что обвинение, с которым согласился подсудимый, обосновано и подтверждается собранными по делу доказательствами (ч. 7 ст. 316 УПК РФ).

Однако нельзя отрицать, что принцип презумпции невиновности реализуется в упрощенном производстве с некоторыми изъятиями, которые касаются исполнения стороной обвинения обязанности по доказыванию виновности подсудимого (ч. 2 ст. 14 УПК РФ). Ввиду отсутствия полноценного судебного следствия доказательственная деятельность в судебном разбирательстве сведена к минимуму. При этом если подсудимый добровольно соглашается с предъявленным обвинением, то отсутствует правовой спор между сторонами, что делает излишним развернутое доказывание при условии, что «существуют и действуют надежные гарантии проверки достоверности, невынужденности сделанного признания»[16], т. е. доказанности предъявленного обвинения.

Таким образом, в качестве одной из процессуальных гарантий реализации прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, устанавливающей пределы упрощения уголовно-процессуальной формы, следует рассматривать реализацию институциональных принципов уголовного процесса. Полагаем, что все системообразующие основные начала в полной мере реализуются при вынесении решения в особом порядке судебного разбирательства, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ.

Библиографический список

Бертовский Л. В., Эдилова П. В. Генезис и проблемы совершенствования института досудебного соглашения о сотрудничестве. М., 2018. 208 с.

Дьяконова В. В. Особый порядок судебного разбирательства в уголовном судопроизводстве РФ : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 226 с.

Звечаровский И. Юридическая природа досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. 2009. № 9. С. 14–16.

Качалова О. В. Рационализация производства по уголовным делам : требования времени // Судья. 2017. № 4. С. 30–34.

Качалова О. В. Реализация принципов уголовно-процессуального права при ускоренных производствах // Lex Russica. 2015. № 11. С. 65–74.

Макаркин А. И. Состязательность на предварительном следствии. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 256 с.

Матыкина Д. В. Договорная (конвенциальная) форма доказывания социального умиротворения сторон уголовно-правового конфликта // В мире научных открытий. 2010. № 2. С. 118–120.

Михайлов П. Сделки о признании вины – не в интересах потерпевших // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 37–38.

Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / под ред. В. М. Лебедева. М. : Юрайт, 2014. 851 с.

Петрухин И. Л. Роль признания обвиняемого в уголовном процессе // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 24–26.

[16] *Петрухин И. Л.* Роль признания обвиняемого в уголовном процессе // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 25.

Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб. : Наука, 2000. 224 с.

Смирнов А. В. Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2009. № 10. С. 5–14.

Халиков А. Вопросы, возникающие при особом порядке судебного разбирательства // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 63–65.

Шадрин В. С. Участие прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела с досудебным соглашением о сотрудничестве // Законность. 2018. № 1. С. 26–30.

Шмарев А. И. Особый порядок судебного разбирательства : вопросы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук. Ижевск, 2004. 226 с.

References

Bertovsky L. V., Edilova P. V. Genesis and problems of improving the institution of pre-trial cooperation agreements. M., 2018. 208 p.

Dyakonova V. V. Special order of trial in criminal proceedings of the Russian Federation: Dis. Cand. jurid. sciences. Yekaterinburg, 2005. 226 p.

Zvecharovsky I. The legal nature of the pre-trial cooperation agreement // Legality. 2009. № 9. P. 14–16.

Kachalova O. V. Rationalization of criminal proceedings: the requirements of the time // Judge. 2017. № 4. P. 30–34.

Kachalova O. V. Implementation of the principles of criminal procedure law in accelerated proceedings // Lex Russica. 2015. № 11. P. 65–74.

Makarkin A. I. Competitiveness in the preliminary investigation. SPb .: Legal Center Press, 2004. 256 p.

Matykina D. V. Contractual (conventional) form of proving the social pacification of the parties to a criminal-legal conflict // In the world of scientific discoveries. 2010. № 2. P. 118–120.

Mikhailov P. Deals on admission of guilt – not in the interests of the victims // Russian justice. 2001. № 5. P. 37–38.

Scientific and practical commentary to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation / Ed. V. M. Lebedev. M. : Yurayt, 2014. 851 p.

Petrukhin I. L. The role of the confession of the accused in the criminal process // Russian justice. 2003. № 2. P. 24–26.

Smirnov A. V. Models of the criminal procedure. SPb. : Nauka, 2000. 224 p.

Smirnov A. V. A special procedure for making a court decision when concluding a pre-trial cooperation agreement // Criminal Procedure. 2009. № 10. P. 5–14.

Khalikov A. Questions arising from a special procedure of judicial proceedings // Russian justice. 2003. № 1. P. 63–65.

Shadrin V. S. Participation of the prosecutor in the trial of a criminal case with a pre-trial cooperation agreement // Legality. 2018. № P. 26–30.

Shmarev A. I. Special order of trial: Questions of theory and practice: Dis. ... Cand. jurid. sciences. Izhevsk, 2004. 226 p.

Для цитирования:

Луценко П. А. Некоторые проблемы реализации основополагающих принципов уголовного судопроизводства при применении особого порядка принятия судебного

решения, предусмотренного главой 40.1 УПК РФ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 334–344. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/334–344

Recommended citation:

Lutsenko P. A. Some problems of the implementation of the fundamental principles of criminal proceedings when applying a special procedure for making a court decision, provided for in ch. 40.1 of the criminal procedure code of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 334–344. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/334–344

Воронежский государственный аграрный университет

Луценко П. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин, гражданского и уголовного права

E-mail: lawyer.vrn@mail.ru

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

Lutsenko P. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, of the Humanities, Civil and Criminal Law Department

E-mail: lawyer.vrn@mail.ru

УДК 343.2/.7
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/345–352

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КВАЛИФИКАЦИИ ВОВЛЕЧЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СОВЕРШЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

К. А. Шевцова

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 14 октября 2022 г.

Аннотация: *исследуются некоторые проблемы, возникающие при квалификации вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений. Проводится критический анализ имеющихся подходов к разграничению составов, предусмотренных ст. 150, 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ, а также предлагаются пути преодоления конкуренции названных норм.*
Ключевые слова: *уголовная ответственность, несовершеннолетние, вовлечение в совершение преступления, квалификация преступления, конкуренция, момент окончания преступления, объект преступления, проблемы квалификации.*

Abstract: *the article examines some of the problems that arise when qualifying the involvement of minors in the commission of crimes. The author conducts a critical analysis of the available approaches to the differentiation of compositions provided for by art. 150, 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 The Criminal Code of the Russian Federation, as well as offers ways to overcome the competition of these norms.*
Key words: *criminal liability, minors, involvement in the commission of a crime, qualification of a crime, competition, the moment of the end of the crime, the object of the crime, qualification problems.*

Одной из злободневных проблем не только России, но и всего мирового сообщества является вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений. За последние несколько лет данное явление стало представлять всё большую опасность в связи с повышением не только технической, но и правовой грамотности преступников, развитием информационных технологий, пропагандой экстремизма в молодежной среде средствами массовой информации. Всё интенсивнее распространяются идеи терроризма и экстремизма среди несовершеннолетних, что не может не вызывать опасений. Сегодня общество испытывает необходимость в коренном пересмотре концептуальных подходов к предупреждению фактов делинквентного поведения несовершеннолетних, особенно их участия в деятельности организованных преступных групп.

Подходить к изучению проблем вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений необходимо с анализа существующих социально-экономической и политической ситуаций, которые способствуют формированию и развитию криминогенных процессов в обществе. Анализ сложившейся обстановки дает возможность сделать вывод, что в настоящее

© Шевцова К. А., 2022

время существующий фон – социально-экономический и политический – часто негативно воздействует на молодежную среду. Снижение уровня жизни значительной части населения страны, несовершеннолетних в том числе, вызвало рост психоэмоциональных перегрузок и усиление диссонанса в межличностных отношениях.

Очевиден тот факт, что вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений представляет повышенную общественную опасность. Поскольку «вовлекатель» воздействует на еще не устоявшиеся у несовершеннолетнего представления о том, «что такое хорошо, а что такое плохо», манипулирует их обостренным чувством справедливости, использует тягу к приключениям, спекулирует на желании поскорее стать взрослым. Тем самым на личность несовершеннолетнего оказывается сильное деструктирующее воздействие, которое причиняет ему существенный физический и моральный вред, ведет к деформации личности в частности и деградации подрастающего поколения в целом.

В связи с этим появляется острая необходимость в эффективной уголовно-правовой оценке существования и деятельности преступных групп, а также лиц, действия которых обеспечивают возникновение и существование подобных групп в первую очередь путем привлечения новых их участников за счет вовлечения в эту деятельность несовершеннолетних. Действия таких лиц в рамках существующих норм УК РФ описаны как «вовлечение». Наряду с «вовлечением» в действующем уголовном законодательстве встречается термин «склонение».

Вовлекать – «привлекать, завлекать, затягивать; втягивать (разг.) во что-л. неприятное: замешивать; вмешивать, запутывать, впутывать, путать (разг.); втравливать (прост.)»[1]. Термин «вовлечение» даже в неюридической литературе часто употребляется с негативной окраской. Склонить значит «убедить сделать что-либо, согласиться на что-либо»[2].

В ходе проведенного исследования уголовно-правовых норм касательно участия несовершеннолетних в совершении преступлений мы встретили вышеуказанные термины в УК РФ: ст. 150 «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления»; ч. 1 ст. 205.1 «Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений…»; п. 1.1 ч. 1 ст. 212 «Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение действий…»; ст. 240 «Вовлечение в занятие проституцией»; п. 1.1 ч. 1 ст. 282.1 «Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистского сообщества…»; п. 1.1 ч. 1 ст. 282.2 «Склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистской организации…»; ч. 2 ст. 361 «…склонение, вербовка или иное вовлечение лица в их совершение либо вооружение или подготовка…»[3]. Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 42 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законо-

[1] *Александрова З. Е.* Словарь синонимов русского языка : практический справочник : около 11 000 синонимических рядов. 17-е изд., стер. М., 2010. С. 57.

[2] *Розенталь Д. Э.* Пунктуация и управление в русском языке : справочник для работников печати. М., 1988. С. 483.

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

дательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», под вовлечением понимаются действия взрослого лица в форме обещаний, обмана, угроз, а также в форме предложения совершить преступные действия, разжигания чувства зависти, мести или иных действий, направленных на возбуждение желания совершить преступление[4].

До принятия УК РСФСР в 1960 г. при совершении взрослым преступления с участием несовершеннолетнего «вовлечение» рассматривалось законодателем как подстрекательство, относилось к отягчающим обстоятельствам, не формировало отдельного состава преступления. «Вовлечение несовершеннолетних…» впервые выделяется в отдельный состав ст. 210 УК РСФСР («Вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность»[5]) и включает вовлечение несовершеннолетних и в преступную деятельность, и в те действия, которые сегодня законодатель называет «антиобщественными». Под вовлечением тогда понимались «действия, направленные на возбуждение у несовершеннолетнего желания участвовать в совершении одного или нескольких преступлений, сопряженные с применением физического или психического воздействия (побои, уговоры, уверения в безнаказанности, лесть, угрозы и запугивание, подкуп, обман, возбуждение чувства мести, зависти или других низменных побуждений, дача совета о месте и способах совершения или сокрытия следов преступления, обещание оказать содействие в реализации похищенного и другие)»[6].

Стоит отметить, что состав «вовлечения несовершеннолетних…» претерпевал ряд изменений касательно момента, с которого преступление считается оконченным. Если сегодня «вовлечение» считается оконченным с момента приготовления или покушения несовершеннолетнего на совершение преступления, то по УК РСФСР отказ несовершеннолетнего от совершения преступления на стадии приготовления или покушения расценивался как покушение на вовлечение несовершеннолетнего в преступную деятельность[7]. На наш взгляд, наиболее удачной являлась трактовка Пленума Верховного Суда от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», которая в п. 8 устанавливала окончание «вовлечения», предусмотренного ст. 150 и 151 УК РФ, с момента вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления либо антиобщественных действий независимо от того, совершил ли он какое-либо из указанных противоправных действий[8].

Опасность «вовлечения» как такового состоит именно в негативном воздействии, оказываемом «вовлекателем» на несформировавшуюся психику

[4] Рос. газета. 2011. 1 февр.

[5] Уголовный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27.10.1960 г.) (в ред. от 30.07.1996) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40.

[6] О практике применения судами законодательства по делам о преступлениях несовершеннолетних и о вовлечении их в преступную и иную антиобщественную деятельность : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 декабря 1976 г. № 16 // Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда СССР 1924–1977. 1978. Ч. 2.

[7] Там же.

[8] Рос. газета. 2000. 14 марта.

несовершеннолетних и их критерии оценки поступков. Соответственно, по нашему мнению, «вовлечение» должно оцениваться с момента оказания деструктивного воздействия на объект посягательства (любым из способов), независимо от того, принял ли решение несовершеннолетний совершить преступление или антиобщественное действие или нет. Несмотря на то что подросток по каким-либо причинам отказался от совершения преступления сегодня, криминальные убеждения, которые навязывал ему взрослый «вовлекатель», могли отложиться в его голове и создать почву для начала преступной деятельности несовершеннолетнего в будущем.

Социологи по этому поводу говорят об экстремальном свойстве сознания молодежи[9]. Такое сознание находит свое воплощение в нигилизме и радикализме несовершеннолетних, которые проявляются во всех сферах жизнедеятельности подростка: в досуге, образовании и труде, при формировании политических взглядов, в личностном и групповом самоопределении. Оно подталкивает молодых людей вступать в борьбу с обществом. Для подростка вариантом противопоставления себя обществу является совершение преступлений. Получая поддержку в виде признания со стороны взрослого «вовлекателя», в сознании несовершеннолетнего формируются радикальные убеждения, которые могут оправдывать возможность совершения преступлений. Однако радикализм – это далеко не всегда явление негативное. Радикализм помимо всего прочего рассматривается как решительный образ действий[10]. Следовательно, экстремальная, радикальная направленность сознания несовершеннолетнего совсем не обязательно должна приводить к совершению преступлений. А значит, первопричина преступности несовершеннолетних не лежит в вышеописанной специфичности свойства молодежного сознания. Сознание подростка можно сравнить с пустым сосудом, который наполняется в процессе социализации, и от того, чем он будет заполняться, какие убеждения будет формировать его сознание, зависит направленность личности несовершеннолетнего. На основании изложенного следует подчеркнуть важнейшую роль внешнего воздействия на неокрепшее сознание подростка.

Учитывая опасность деструктивного воздействия взрослых на несовершеннолетних, предлагаем внести изменение в постановление Пленума Верховного Суда от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»[11], считая «вовлечение», предусмотренное ст. 150 УК РФ, оконченным с момента осуществления взрослым действий, направленных на возбуждение у несовершеннолетнего желания совершить преступление, т. е. составом с полностью формальной конструкцией.

Квалификация «вовлечения» несовершеннолетних в совершение преступлений, предусмотренных статьями, содержащими самостоятельную

[9] См.: *Зубок Ю. А., Чупров В. И.* Молодежный экстремизм. Сущность и особенности проявления // Социологические исследования. 2008. № 5 (289). С. 38.

[10] См.: *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка : 100 000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2015. С. 843.

[11] Рос. газета. 2011. 1 февр.

ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица, является дискуссионной ситуацией. Вопрос разграничения преступлений обретает особую противоречивость в случаях, когда их составы роднятся всего одним или двумя признаками. Так, в правоприменительной практике нередко возникают проблемы в ситуациях, когда речь идет о вовлечении несовершеннолетнего в совершение экстремистских и террористических преступлений, массовых беспорядков. Содержание ч. 3 ст. 240 УК РФ включает особо квалифицирующее обстоятельство – вовлечение в занятие проституцией, совершенное в отношении несовершеннолетнего, что помогает избежать проблемных моментов при квалификации вовлечения несовершеннолетнего в указанные действия.

Проблемы соотношения норм об ответственности за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений изучались многими исследователями, однако законодатель до сих пор не установил единого подхода к квалификации вышеуказанного криминального явления.

Рассмотрим соотношение норм, сформулированных в ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ, и нормы, которая предусматривает ответственность за вовлечение в совершение преступлений несовершеннолетнего, содержащейся в ст. 150 УК РФ.

Согласно действующему законодательству, лицо, которое вовлекло в совершение преступлений несовершеннолетнего, подлежит привлечению к ответственности по совокупности статей: по статье, предусматривающей ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления, и по статье за подстрекательство к совершению конкретного преступления, со ссылкой на ст. 33 УК РФ. В таком случае имеет место нарушение принципа справедливости, так как лицу дважды вменяются одни и те же обстоятельства.

В ситуации вовлечения несовершеннолетнего лица в совершение хотя бы одного из преступлений, указанных в ст. 205.1, совершение преступлений, предусмотренных ст. 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ, содержатся признаки двух составов преступлений – вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступлений и совершение одного из деяний, относящихся к террористической, экстремистской направленности или массовым беспорядкам.

Некоторые исследователи полагают, что при рассмотрении вопроса конкуренции уголовно-правовых норм, предусмотренных ст. 150 и 205.1 УК РФ, «в части ответственности за «вовлечение» ст. 205.1 УК является специальной по отношению к общей норме – ст. 150 УК»[12]. Следуя этой логике, при вменении ст. 205.1 УК РФ лицу, которое вовлекало несовершеннолетнего в совершение террористического преступления, исключается вменение ст. 150 УК РФ. Однако такое положение является спорным. Полагаем, аналогичный вывод может быть сделан относительно норм, содержащихся в ст. 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ, касающихся «вовлечения».

[12] *Дикаев С. У.* Терроризм : феномен, обусловленность и меры противодействия (уголовно-правовое и криминологическое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 258–259.

Как известно, в случаях, если ответственность за одно и то же преступление устанавливается сразу двумя нормами уголовного закона, возникает проблема конкуренции общей и специальной уголовно-правовых норм. Причем одна из этих норм содержит детальное описание одного или нескольких признаков состава преступления, а вторая охватывает обобщенные признаки этого состава преступления. А значит, специальная норма должна содержать все признаки общей нормы, но, наряду с этим, иметь свои особенности по сравнению с общими. Напомним, что обязательным признаком состава преступления, предусмотренного ст. 150 УК РФ, является то, что потерпевшим может выступать только несовершеннолетний. При квалификации деяний по ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ не имеет значения возраст вовлекаемого лица. Таким образом, нет достаточных оснований делать вывод, что нормы ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ являются специальными по отношению к ст. 150 УК РФ.

Представляется, что нормы ст. 150 и ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ взаимодополняют друг друга, так как ст. 150 УК РФ содержит признак специального потерпевшего – несовершеннолетнего, а нормы ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ указывают на характер деяния.

Исходя из положений ст. 49 Конституции РФ конкуренция норм ст. 150 и 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ должна разрешаться исходя из принципа толкования сомнений в пользу обвиняемого, т. е. подлежит применению норма, содержащая меньшую санкцию[13]. По отношению к ст. 150 и 205.1, 212, 361 УК РФ выбор правоприменителя должен падать на ч. 4 ст. 150 УК РФ, которая предусматривает наказание за вовлечение несовершеннолетнего в совершение тяжкого или особо тяжкого преступления в виде лишения свободы на срок от пяти до восьми лет, так как санкция ст. 205.1 УК РФ предусматривает лишение свободы на срок от 5 до 15 лет, санкция ст. 212 УК РФ – от 5 до 10 лет, а санкция ст. 361 УК РФ – от 8 до 20 лет или пожизненное лишение свободы[14]. В случае же конкуренции норм ст. 150 и 282.1, 282.2 УК РФ приоритет должен быть отдан последним, поскольку они содержат санкции в виде лишения свободы от 4 до 8 лет[15].

Некоторые авторы придерживаются мнения об идеальной совокупности преступлений[16]. В соответствии с положениями ст. 17 УК РФ «Совокупностью преступлений признается одно действие (бездействие), содержащее и признаки преступлений, предусмотренных двумя или более статьями». Таким образом, идеальную совокупность составляют преступления, совершенные одним действием лица, посягающим на несколько объектов одно-

[13] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

[14] Уголовный кодекс Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] Там же.

[16] См.: *Шимшилова Э. С.* Проблемы квалификации вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления террористической направленности // Деструктивное влияние террора на политическую систему и правовую среду Российского государства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 11 ноября 2016 г.) / под ред. О. И. Чердакова. М., 2017. С. 453.

временно. Данный подход представляется наиболее оправданным. Полагаем, чтобы избежать вышеуказанных противоречий при квалификации вовлечения несовершеннолетнего в одно из преступлений, предусмотренных ст. 205.1, 212, 282.1, 282.2, 361 УК РФ, действия «вовлекателя» необходимо квалифицировать по ст. 150 УК РФ за вовлечение несовершеннолетнего и непосредственно за те действия, в которые был вовлечен или которые были совершены несовершеннолетним, по соответствующей части одной из вышеуказанных статей, за исключением частей, предусматривающих ответственность за склонение, вербовку или иное вовлечение лица.

Таким образом, разнообразие подходов к решению проблем, связанных с квалификацией «вовлечения» несовершеннолетних в совершение преступлений «ставит в тупик» правоприменителя. Становится очевидной необходимость разрешения коллизии в праве, которую можно устранить при помощи разъяснений законодателя в части соотношения норм, предусматривающей ответственность за «вовлечение» несовершеннолетнего в совершение преступлений как самостоятельного преступления и содержащей ответственность за вовлечение в конкретные преступления. Противодействие преступлениям в среде несовершеннолетних представляет собой специфическую сферу деятельности правоохранительной системы и нуждается в постоянной выработке актуальных средств борьбы с данным негативным явлением.

Библиографический список

Дикаев С. У. Терроризм : феномен, обусловленность и меры противодействия (уголовно-правовое и криминологическое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004. 345 с.

Зубок Ю. А., Чупров В. И. Молодежный экстремизм. Сущность и особенности проявления // Социологические исследования. 2008. № 5 (289). С. 37–46.

Осипов М. Ю. О некоторых проблемах квалификации преступлений террористической направленности // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 28–30.

Розенталь Д. Э. Пунктуация и управление в русском языке : справочник для работников печати. М. : Книга, 1988. 542 с.

Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка : практический справочник : около 11 000 синонимических рядов. 17-е изд., стер. М. : Дрофа : Рус. яз. Медиа, 2010. 564 с.

Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 100 000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М. : Мир и образование, 2015. 1375 с.

Шимшилова Э. С. Проблемы квалификации вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления террористической направленности // Деструктивное влияние террора на политическую систему и правовую среду Российского государства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 11 ноября 2016 г.) / под ред. О. И. Чердакова. М. : Междунар. юрид. ин-т, 2017. С. 449–456.

References

Dikaev S. U. Terrorism: Phenomenon, Conditionality and Countermeasures (Criminal Law and Criminological Research): diss. ... Doctor of Law Sciences. St. Petersburg, 2004. 345 p.

Zubok Yu. A., Chuprov V. I. Youth extremism. Essence and features of manifestation // Sociological Research. 2008. № 5 (289). P. 37–46.

Osipov M. Yu. On some problems of qualification of terrorist crimes // Russian Justice. 2015. № 3. P. 28–30.

Rosenthal D. E. Punctuation and control in Russian: Ref. for print workers. M. : Kniga, 1988. 542 p.

Alexandrova Z. E. Dictionary of synonyms of the Russian language: a practical guide: about 11 000 synonyms / 17th ed., Erased. M. : Bustard : Rus. lang. Media, 2010. 564 p.

Ozhegov S. I. Explanatory dictionary of the Russian language: 100 000 words, terms and expressions: [new edition] / under total. ed. L. I. Skvortsova. 28th ed., Rev. M. : Peace and Education, 2015. 1375 p.

Shimshilova E. S. Problems of qualification of involvement of a minor in the commission of a terrorist crime // Destructive influence of Terror on the Political system and legal environment of the Russian state : Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference (Moscow, November 11, 2016) / Edited by O. I. Cherdakov. M. : International Law Institute, 2017. P. 449–456.

Для цитирования:

Шевцова К. А. О некоторых проблемах квалификации вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 345–352. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/345–352

Recommended citation:

Shevtsova K. A. About some problems of qualification of involvement of minors in committing crimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 345–352. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/345–352

Воронежский институт МВД России
Шевцова К. А., адъюнкт
E-mail: kirilenko89601101581@yandex.ru

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs
Shevtsova K. A., Post-graduate Student
E-mail: kirilenko89601101581@yandex.ru

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353–365

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Ю. В. Агибалов

Воронежский институт экономики и социального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Поступила в редакцию 5 декабря 2022 г.

Аннотация: *анализируется появление института главы муниципального образования в России и изменение его правового статуса в федеральном и региональном законодательстве.*
Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное образование, глава муниципального образования.*

Abstract: *the article analyzes the emergence of the institution of the head of a municipal formation in Russia, changes in its legal status in federal and regional legislation.*
Key words: *local self-government, municipal formation, head of municipal formation.*

Появление института главы муниципального образования связано с переходом от советской модели организации местной власти к российской, в которой органы местного самоуправления становились органами муниципального управления и не входили в систему органов государственной власти. В основу советской модели организации местной власти был положен принцип единства системы советов как органов государственной власти. Местные советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления. Система местных органов государственной власти включала в себя областные, городские, районные, поселковые и сельские советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Исполнительные комитеты местных советов имели двойное подчинение: они были подотчетны местным советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись исполнительным комитетам вышестоящих советов.

Важным этапом в реформировании местной власти стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного само-

© Агибалов Ю. В., 2022

управления и местного хозяйства СССР»[1]. В соответствии с этим законом местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц. Первым территориальным уровнем местного самоуправления могли быть сельсоветы, поселения (районы), города (районы в городе). Система местного самоуправления включила в себя местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии с ним основным звеном в системе местного самоуправления должны были стать местные Советы как представительные органы власти. В России процесс реформирования местных органов власти и формирования системы местного самоуправления начался с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»[2]. В этом законе была разграничена компетенция местных Советов и местных администраций, закреплены вопросы, решаемые исключительно на сессии Совета, установлена обязательная явка должностных лиц на сессию Совета, разграничены полномочия между сельскими, поселковыми, районными, городскими Советами и соответствующими местными администрациями. Однако политический кризис в России 1993 г. не позволил в полной мере реализовать на практике важнейшие нормы этого закона.

Начало реформированию местного самоуправления в России положил Указ Президента РФ Б. Н. Ельцина от 9 октября 1993 г. №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»[3], которым было предложено «реформировать органы представительной власти краев, областей ... и органы местного самоуправления. До избрания и начала работы новых органов представительной власти и местного самоуправления ... деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских советов народных депутатов прекращалась, а их функции должна была выполнять соответствующая местная администрация».

Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[4] была прекращена деятельность городских и районных советов народных депутатов с передачей их функций соответствующим местным администрациям. В этом указе впервые появилось понятие «глава местного самоуправления». В соответствии с ним главой местного самоуправления стали главы местных администраций, назначенные или избранные до вступления в силу указа. В соответствии с Положением «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы», утвержденным Указом Президента РФ от

[1] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1990. № 16. Ст. 267.

[2] ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

[3] Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

[4] Там же. № 44. Ст. 4188.

26 октября 1993 г. № 1760, органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления – собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т. п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т. д.). В районах органом местного самоуправления является глава местного самоуправления (глава администрации района). В районах может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений. Решения выборного представительного органа местного самоуправления подписываются главой местного самоуправления (главой администрации).

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., впервые в истории России закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя. Статьей 12 Конституции РФ местному самоуправлению предоставлена самостоятельность в пределах его полномочий, а также закреплена норма, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В Конституции РФ закреплена обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления.

Формирование и становление института главы муниципального образования

В Воронежской области Законом от 28 декабря 1994 г. № 8-З «О местном самоуправлении в Воронежской области»[5] была закреплена норма о наличии в муниципальном образовании должности главы местного самоуправления. В Воронежской области основной организационной формой местного самоуправления была та, в которой глава муниципального образования избирался из числа депутатов, возглавлял исполнительный и представительный орган. Эта модель была закреплена в уставах 82,8 % муниципальных образований Воронежской области. В 11,7 % муниципальных образований глава муниципального образования избирался населением, возглавлял исполнительный орган и председательствовал на заседании представительного органа, в двух муниципальных образованиях избирался населением глава администрации города и в 5 % муниципальных образований глава администрации нанимался по контракту представительным органом, а представительный орган возглавлял председатель, избранный из числа депутатов[6]. Эти модели действовали в Воронежской области до вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[7].

Первым законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, стал Федеральный закон

[5] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] См.: Управление развитием муниципальных образований / под ред. Б. Г. Преображенского. Воронеж, 2005. С. 193.

[7] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ[8]. Этим законом было предоставлено право муниципальным образованиям в своих уставах закреплять должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Законом предусматривались два варианта выборов главы муниципального образования:

1) гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования мог одновременно возглавлять местную администрацию и председательствовать на заседаниях представительного органа муниципального образования.

Определением Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О было подчеркнуто, что возможность наделения избранного населением главы муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях является одной из конкретных гарантий самостоятельности местного самоуправления. Эта норма не носит императивного характера, не обязывает решать данный вопрос именно так, как это ею предусмотрено, а оставляет выбор варианта его регулирования в уставах муниципальных образований на усмотрение самих местных сообществ. Устав муниципального образования может наделять, а может и не наделять главу муниципального образования таким правом. Кроме того, устав может вообще не предусматривать должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции РФ вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований[9].

Реформа местного самоуправления в России связана с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[10] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Федеральный закон № 131-ФЗ по-новому определяет и регулирует статус главы муниципального образования, устанавливая обязательность этой должности в структуре органов местного самоуправления. В соответствии с нормами этого закона

[8] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/

[9] Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.

[10] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральным законом №131-ФЗ закреплялся не только порядок избрания главы муниципального образования, но и его место в системе органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования, избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; а в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (за исключением муниципальных образований поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации) (ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). По инициативе субъектов РФ, в 2005 г. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ была закреплена норма, в соответствии с которой Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования[11].

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ установлено, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации[12].

С принятием в 2014 г. Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

[11] О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54573/

[12] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122460/

Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[13] (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) началась новая муниципальная реформа. Федеральный закон № 136-ФЗ значительно расширил полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, в том числе предоставил право устанавливать порядок формирования представительного органа муниципального района и избрания глав муниципальных образований. В Воронежской области областная Дума наделила этими полномочиями органы местного самоуправления. В принятом Законе Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ[14] были продублированы нормы, закрепленные в Федеральном законе № 136-ФЗ, касающиеся избрания главы муниципального образования.

В соответствии с действующим законодательством глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. Он наделяется полномочиями Федеральным законом №131-ФЗ и уставом муниципального образования. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

За прошедшие годы в федеральный закон неоднократно вносились изменения, касающиеся порядка избрания и статуса органов местного самоуправления, видов муниципальных образований.

Среди таких законов необходимо выделить два, которые вызвали широкую дискуссию как в органах местного самоуправления, так и в обществе: 1) Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ – наряду с избранием главы муниципального образования на муниципальных выборах и представительным органом из своего состава был предусмотрен вариант избрания депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией[15]; 2) Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ – вводится новый вид муниципального образования – «муниципальный округ»[16].

В Воронежской области на 1 января 2022 г. сложились два варианта замещения должности главы муниципального образования в муниципальных районах и городских округах:

[13] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/

[14] О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ. URL: https://pravo.govvrn.ru/content/закон-воронежской-области-от-10112014-№-149-оз

[15] О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/

[16] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/

I. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет обязанности председателя представительного органа на непостоянной основе. Этот вариант предусмотрен уставами 15 муниципальных районов и двух городских округов. Администрацию района или городского округа возглавляет глава администрации, назначенный представительным органом на должность по контракту по результатам конкурса.

II. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию. Такая модель закреплена в уставах 16 муниципальных районов и в городском округе город Воронеж. Представительный орган возглавляет председатель, избранный из числа депутатов и работает на непостоянной основе (кроме города Воронежа).

В поселениях вариантов замещения должности главы муниципального образования больше. В 14 городских поселениях глава избирается представительным органом из числа депутатов и возглавляет представительный орган, в 5 – из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и возглавляет администрацию, а в 7 – населением и возглавляет администрацию. В большинстве сельских поселениях главой муниципального образования является глава администрации, выполняющий функции председателя Совета независимо от формы избрания: населением или из числа депутатов. Уставами некоторых сельских поселений предусмотрено избрание главы муниципального образования из числа депутатов, который возглавляет представительный орган или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, по результатам конкурса и который возглавляет администрацию[17].

Реформирование местного самоуправления: возможные направления

Включение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в РФ Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ потребовало принятие федеральных законов, закрепляющих общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти[18]. В Российской Федерации принят и вступил с 21 декабря 2021 г. в силу Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной вла-

[17] По данным Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области».

[18] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

сти в субъектах Российской Федерации»[19]. Подобный федеральный закон должен быть принят и в отношении органов местного самоуправления. В России предстоит новая реформа местного самоуправления. Какой она будет сегодня, нельзя сказать однозначно.

Как справедливо отмечает Т. М. Бялкина, большинство поправок, внесенных в 2020 г. в главу 8 Конституции РФ «Местное самоуправление», в том или ином варианте уже содержались в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и реализовывались на практике[20]. Новый федеральный закон должен быть направлен не только на реализацию конституционных норм, но и устранение проблем и противоречий, возникших в результате внесения многочисленных поправок в Федеральный закон №131-ФЗ, на которые справедливо указывают ученые и практические работники, сталкивающиеся в ходе правоприменительной деятельности.

В настоящее время один из вариантов реформирования местного самоуправления предложен в проекте федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятом в первом чтении (далее – Законопроект)[21]. Обсуждение этого Законопроекта учеными и практическими работниками показало, что в нем содержится много вопросов, на которые сегодня нет ответов[22]. Принятие его перенесено на неопределенный срок. Если этот проект будет принят, то в нем предусмотрена должность главы муниципального образования из числа кандидатов, представлен-

[19] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ. URL: http://pravo.gov.ru, 21.12.2021.

[20] См.: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : новое в содержании и правовом регулировании. Некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 19.

[21] Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : проект федерального закона № 40361-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 13.03.2022).

[22] См.: *Агибалов Ю. В.* Обзор заседания круглого стола «Муниципальная реформа в России 2022 года : плюсы и минусы», состоявшегося в ВИЭСУ 19 апреля 2022 г. // Вестник ВИЭСУ. 2022. № 2. С. 68–70 ; В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в системе публичной власти. URL: http://council.gov.ru/events/news/132832/ (дата обращения: 24.11.2022) ; Депутаты поспорили о поправках ко второму чтению в законопроект о местном самоуправлении // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/23/923299-deputati-posporili-popravkah (дата обращения: 24.11.2022) ; Доктор политических наук Роман Евстифеев о реформе местного самоуправления : «Оригинальность этого текста – 2,3 %». URL: https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/doktor-politicheskikh-nauk-roman-evstifeev-o-reforme-mestnogo-samoupravleniya-originalnost-etogo-tek/ (дата обращения: 24.11.2022).

ных высшим должностным лицом муниципального образования, которое наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Законопроектом предусмотрены следующие формы избрания главы муниципального образования:

1) на муниципальных выборах;

2) представительным органом муниципального образования из своего состава;

3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

Первые два варианта есть в действующем законодательстве, а что касается третьего, то здесь пока вопросов больше, чем ответов.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ, в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ представляется не менее двух кандидатов. Из Законопроекта не ясно: кто и в каком порядке предлагает высшему должностному лицу кандидатов; если он сам определяет этих кандидатов, то по каким критериям. Законопроектом предлагается закрепить порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования законом субъекта РФ, но не закреплены основные принципы, которые должны использоваться при принятии закона субъекта РФ[23].

Вызывает сомнения предложенная норма, в соответствии с которой в случае избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава, в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования, он слагает полномочия депутата представительного органа. Очевидно, что это положение должно распространяться на главу муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, а в случае если он возглавляет представительный орган, то должен оставаться депутатом.

В ст. 20 Законопроекта закреплены исключительные полномочия главы муниципального образования, как и в Федеральном законе №131-ФЗ. Кроме того, предусмотрена норма, в соответствии с которой иные полномочия глав муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

[23] В отношении высшего должностного лица субъекта РФ, избираемого депутатами, прописан порядок представления кандидатов Президенту РФ (ст. 23 Федерального закона № 414-ФЗ).

О чем идет речь из Законопроекта не ясно. Очевидно, что глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, не может быть наделен исполнительно-распорядительными функциями по управлению муниципальным образованием, поэтому не может на практике обладать властными полномочиями. Законопроектом заложена возможность возникновения конфликта между главой муниципального образования, возглавляющим представительный орган и являющимся высшим должностным лицом муниципального образования и главой администрации, назначенным представительным органом на должность по контракту и осуществляющим непосредственное управление муниципальным образованием. Такие примеры на практике существовали после принятия Федерального закона №131-ФЗ.

Вызывает сомнение целесообразность закрепления в ст. 19 Законопроекта нормы, в соответствии с которой глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Возникает несколько вопросов:

– чем он принципиально отличается от главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган?

– если эта норма будет принята, то как это будет реализовываться на практике?

– какими гарантиями будет обладать глава муниципального образования, и какую он будет нести ответственность в этом случае: как лицо, замещающее муниципальную или государственную должность?

– каким нормативным правовым актом будет регулироваться статус главы муниципального образования?

Ответов на эти вопросы мы не находим в Законопроекте. Авторы обосновывают это предложение принципом единства системы публичной власти. В действующем законодательстве государственные должности образуются для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти, а в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Одним из возможных вариантов реформирования местного самоуправления, направленным на совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России, предусматривается возможность замены муниципального управления в России на местное государственное управление. В качестве обоснования этого предложения приводится то, что Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» органы государственной власти получили право участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Сегодня, несомненно, представляет интерес точка зрения судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова. По его мнению, избранная в

России модель местного самоуправления не вполне органична для крупных муниципальных образований (городских округов). В них не только значителен объем государственных вопросов, но и необходимо широкое управленческое присутствие государственных органов, тогда как совместное решение гражданами местных дел затруднено из-за больших размеров соответствующих муниципальных образований. Включение данных территорий в структуру органов государственной власти существенно приблизило бы в них государство к населению, не подрывая самостоятельности местного самоуправления, способствуя усилению системных связей государственных и муниципальных органов в конституционном механизме публичной власти[24]. А. Н. Кокотов считает, что в случае замены местного самоуправления на местное государственное управление органы вновь создаваемых местных государственных территорий должны формироваться местным населением, а не органами власти субъекта РФ, т. е. должны формироваться снизу, а не сверху. Местные государственные территории в случае их создания должны обладать тем же уровнем самостоятельности, что и муниципальные образования[25]. По действующей Конституции РФ местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом[26]. Поэтому если в ходе проведения административной реформы в России будет принято решение о преобразовании городских и муниципальных округов, муниципальных районов в территории, где могут создаваться соответствующие местные органы государственной власти, то в субъектах РФ местное самоуправление должно осуществляться в поселениях. Это вытекает из нормы Конституции РФ, в соответствии с которой местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации.

Нельзя не согласиться с А. Н. Кокотовым, что перевод городских и муниципальных округов, муниципальных районов из сферы местного самоуправления в разряд местных государственных территорий субъектов РФ в настоящее время маловероятен. Во-первых, для этого потребуется значительное изменение действующего законодательства: избирательного, бюджетного, налогового, земельного и др. Во-вторых, принятый в первом чтении Государственной Думой РФ Законопроект предусматривает осуществление местного самоуправления в городских и муниципальных округах, упраздняя остальные виды муниципальных образований, включая и поселенческий уровень.

Очевидно, что в случае упразднения поселений населению должно быть не только гарантировано, но и обеспечено право на осуществле-

[24] См.: *Кокотов А. Н.* Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4(41). С. 118.

[25] См.: Там же. С. 119–120.

[26] Конституция Российской Федерации. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399

ние местного самоуправления. В городских и сельских поселениях, потерявших статус муниципальных образований в результате образования городских или муниципальных округов, должны образовываться собственные территориальные органы, хотя и находящиеся в подчинении администрации округа. Статус территориальных органов должен быть закреплен в федеральном законодательстве, в котором необходимо предусмотреть возможность участия населения в назначении руководителя этого территориального органа.

Проведенное исследование становления и развития института главы муниципального образования показало, что за прошедшие годы он претерпел значительные изменения. Впервые глава местного самоуправления появился в указе Президента РФ как назначенный или избранный глава администрации. За прошедшие годы неоднократно менялся не только порядок избрания главы, но и его место в системе местного самоуправления и объем полномочий. В настоящее время глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, к компетенции которого отнесено обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти Российской Федерации потребует изменение правового статуса главы муниципального образования, закрепление его в федеральном законодательстве.

Библиографический список

Агибалов Ю. В. Муниципальная реформа 2022 года в России : вопросов больше, чем ответов / Ю. В. Агибалов // Вестник ВИЭСУ. 2022. № 2. С. 4–10.

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : новое в содержании и правовом регулировании. Некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 19.

Кокотов А. Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России // Вестник Сибирского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4 (41).

Управление развитием муниципальных образований / под ред. Б. Г. Преображенского. Воронеж : Научная книга, 2005.

References

Agibalov Yu.V. Municipal reform of 2022 in Russia: more questions than answers / Yu.V. Agibalov // Bulletin VIESU, 2022. № 2. P. 4–10.

Byalkina T. M. Competence of local government: new content and legal regulation. Some judgments about the draft federal law "On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority" // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 19.

Kokotov A. N. Improving the constitutional model of local self-government in Russia / A. N. Kokotov // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 4(41).

Management of the development of municipalities / Ed. B. G. Preobrazhensky. Voronezh : Publishing House "Scientific Book", 2005.

Для цитирования:

Агибалов Ю. В. Становление и развитие института главы муниципального образования в России: теоретические и правовые основы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 353–365. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353–365

Recommended citation:

Agibalov Yu. V. Formation and development of the institute of the head of municipal education in Russia: theoretical and legal foundations // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 353–365. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/353–365

Воронежский институт экономики и социального управления, РАНХ и ГС при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, проректор по научной работе ВИЭСУ, профессор кафедры государственного и муниципального управления

E-mail: ayv1957@yandex.ru

Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh Branch)

Agibalov Yu.V., Candidate of Economic Sciences, Vice-Rector on Scientific Work VIESU, Professor of the State and Municipal Administration Department

E-mail: ayv1957@yandex.ru

УДК 342.98
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/366–391

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО В РОССИИ: МНОГОЗНАЧАЩИЕ НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ 2020–2022 гг.

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 декабря 2022 г.

Аннотация: *рассматриваются основные новеллы законодательства о государственной службе в Российской Федерации в период 2020–2022 гг. Показаны главные институты служебного права, которые были модернизированы федеральными законами, внесшими изменения и дополнения в систему нормативного правового регулирования отношений на государственной службе. Делается вывод, что расширение понятия государственной службы под воздействием новейшей концепции публичной власти и ее конституционно-правовой реализации в системе российского служебного права обусловливает противоречивые подходы к пониманию государственной службы и усиливает правовую неопределенность в характеристике ее сущности и предназначении. Исследуются вопросы: установления нового основного принципа организации и функционирования системы государственной службы (защита системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния); уточнения соотношения публично-правовых и трудовых правовых начал в регламентации государственно-служебных отношений; введения в практику экспериментов в системе государственной службы; заключения контракта с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе; введения дополнительных гарантий для государственных служащих в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы; закрепления институтов приостановления и возобновления государственной службы, а также дополнительных оснований для увольнения государственного служащего.*

Ключевые слова: *государственная служба, публичная власть, служебное право, защита профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния, эксперименты в системе государственной службы, ее приостановление и возобновление, призыв гражданских служащих на военную службу по мобилизации, государственные гарантии, основания для увольнения государственного служащего.*

Abstract: *the article considers the main novellas of the legislation of public service in the Russian Federation in the period 2020–2022. The main institutions of service law, which have been modernized by federal laws that have made changes and additions to the system of regulatory legal regulation of relations in the public service, are shown. It is concluded that the expansion of the concept of public service under the influence of the latest concept of public authority and its constitutional and legal implementation in the system of Russian service law causes contradictory approaches to understanding public service and increases*

© Старилов Ю. Н., 2022

legal uncertainty in the characteristics of its essence and purpose. It also deals with the issues of : establishing a new basic principle of the organization and functioning of the civil service system (protection of the civil service system and professional official activity of civil servants from foreign influence); clarifying the correlation of public and labor legal principles in the regulation of public-service relations; introducing experiments in the civil service system; concluding a contract with military personnel who have achieved the age limit for military service; introduction of additional guarantees for civil servants in connection with the conscription of civil servants for military service on mobilization or the conclusion of a contract on military service; consolidation of the institutions of suspension and resumption of public service, as well as additional grounds for dismissal of a civil servant.

Key words: *civil service, public authority, service law, protection of professional official activity of civil servants from foreign influence, experiments in the civil service system, its suspension and resumption, conscription of civil servants for military service on mobilization, state guarantees, grounds for dismissal of a civil servant.*

Российский законодатель в течение 2020–2022 гг. несколькими федеральными законами внес существенные изменения и заметные дополнения в законодательство о государственной (муниципальной) службе. Следовательно, данные юридические новеллы являются основами и для совершенствования служебного права России. До таких *грандиозных* и *решающих* моментов было весьма трудно даже предположить, что *понимание* государственной службы (в смысле нормативного определения *понятия государственной службы* и значительного изменения *его структуры*) может выходить за пределы ее организации, функционирования и развития только в таких государственных организациях, которые относятся к *государственным органам*. Практически спустя *четверть века* своего существования в России государственная служба стала *строиться* на обновленной концепции *публичной власти*, *публичной службы* и *публичной администрации*[1].

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. предлагалось «на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства»[2]. При этом в качестве смысла и миссии государ-

[1] О понимании, содержании, предназначении и роли публичной администрации см.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. Я.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10, вып. 4. С. 626–654.

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/62582

ственной службы указывалось *служение*. И утверждалось, что «человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений»[3]. Такой вывод поддерживается и современным законодателем, если учитывать правовое регулирование государственной службы, в центр которого включена норма о *профессиональном служении*, служебной деятельности, исполнении обязанностей по замещаемой должности государственной службы.

Говоря о главных направлениях развития государственной службы в ближайшем будущем, можно предположить, что российское законодательство в этой сфере правоотношений по отдельным направлениям будет развиваться на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утвержденных стратегий и доктрин развития страны по различным направлениям (например, «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»).

В самом начале нужно сделать краткое, возможно, крайне дискуссионное уточнение, заключающееся в том, что автор этих строк достаточно скептически воспринимает нормативное установление «публичной власти» и законодательную модель ее единства, а также организации и функционирования в России. При этом нисколько не отрицается сложившееся на конституционно-правовом уровне представление о публичной власти, распространение ее «корректирующего» воздействия на всю область публично-правового развития и сама возможность использования термина «публичная власть» в научных дискуссиях, теоретических концепциях и правоведческих конструкциях. Сложнее обстоит дело, когда публичная власть начинает исследоваться в качестве объединяющей категории для различных ее видов и на этой основе разрабатываются и формулируются те или иные концепции, в сущности не приводящие, как показывает теоретический анализ, к понятному с точки зрения целевых установок положительному результату, в соответствии с которым теория государственной власти заметно обогащалась бы под воздействием правового потенциала публичной власти, а сама публичная власть приобретала бы неотъемлемые для достижения эффективности государственной деятельности признаки и принципы.

Как было уже отмечено однажды[4], «публичная власть» – вполне академический (или «профессорский») термин, позволяющий создавать логически понятные теории организации государства, его органов, иных

[3] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.

[4] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1(40). С. 22.

организаций и объединений. Введение данного понятия в функционирующий правовой механизм конституционного развития должно основываться на невероятно основательных подходах, причинах и факторах. Такая правовая новелла должна была бы стать абсолютно востребованным законодательным шагом, без которого «рассыпается» действующая система публично-правовой организации, т. е. без внедрения в систему нормативного правового регулирования публичной власти сам механизм правового воздействия остановился бы, что неминуемо создавало бы угрозы для поступательного развития государства. Но ведь этого в 2020 г. не наблюдалось?! Да и сегодня, с одной стороны, вряд ли нужно «идеализировать» «публичную власть» как центральное понятие в системе властных отношений и государственного строительства. С другой стороны, также нецелесообразно *«идолоизировать»* терминологию публичной власти; хотя, действительно, в настоящее время публичная власть стала воплощением нормативного «идола», полностью «*проштампованного*» российским законодателем на основе европейской правовой жизни и их юридической культуры.

С течением времени еще больше убеждаешься, что вряд ли этот термин («публичная власть») нужно было конституционализировать в таком объеме, как это сделано сегодня! Публичной власти – два с половиной года! Однако, как думается, отними (исключи) данный термин из российского законодательства (его текста) – и ни один правоприменитель не заметит *пропажи*; может быть, даже и в теории права (как можно предположить) ее исчезновение из законодательной системы не спровоцирует исследовательского дискомфорта. Во всяком случае потребуется много времени для поиска оптимального механизма реального внедрения «публичной власти» в законотворческий процесс, а также нормативные правовые акты, чтобы установить для этого термина точное предназначение и возможность реально воздействовать на придание юридическим конструкциям незыблемости, правовой определенности, точности и ясности. Вместе с тем теперь, после принятия соответствующих законодательных актов (например, федеральных законов от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), на практике необходимо развивать творческий потенциал «публичной власти», направления ее организации и функционирования. Но сначала законодателю нужно было бы дать *ее понятие* (даже если это сделать сложно), детально показать главные конструкции, объединяющие публично-правовую жизнь, параметры, стабилизирующие свойства и созидательный потенциал для будущего развития всех уровней государства и его власти. Наши российские традиции разделения властей и наименования всех этих властей, а также масштабность конституционно-правового установления законодательной, исполнительной и судебной властей не позволяют потеряться

и ослабить качество российского публичного права в случае утраты этой вовсе не необходимой терминологии – публичная власть.

Данные, невероятно краткие и фрагментарные, рассуждения и предположения открыты для критики. Но необходимо написать об этом в начале рассмотрения вопроса о новеллах законодательства о государственной службе в связи с тем, чтобы показать роль терминов «публичная власть» и «органы публичной власти» в *обновлении* понятия государственной службы. Следует также сделать оговорку, что публичная власть не усложнила понятие государственной службы – она его *утяжелила*, привнесла элементы правовой неопределенности, расширила список государственных организаций, в которых создается государственная служба, а также создала прецедент для дальнейшего противоречивого развития и терминологической необъятности в понимании государственной службы. Нужно отметить, что на тему «Публичная служба»[5], уже опубликованы научные исследования, в которых, в каждом – по-своему, предприняты попытки широкого подхода к терминологии, связанной с государственной (муниципальной) службой. Можно уверенно предположить, что такие работы послужат поводом к дискуссиям в данной сфере публично-правовых отношений. Профессионального чиновника всегда связывали и соотносили с выполнением им задач и функций *публичной власти*. Правильные суждения формулировал 20 лет назад А. А. Гришковец, когда, цитируя В. В. Ивановского о чиновнике как «агенте носителя публичной власти», предлагал распространить на российского государственного служащего подобное толкование и вообще возродить «де-юре корпус чиновников»[6].

Многочисленные изменения государственно-служебного законодательства, судебная практика последних лет, новейшие теоретико-правовые воззрения на служебное право и его место в системе публично-правовых наук – всё это способствовало усилению внимания к проблеме государственной службы. На изменение представлений о государственной службе и государственно-служебном законодательстве воздействовали авангардные подходы к государственной службе государственных деятелей, а также создаваемые концепции по совершенствованию деятельности органов публичной власти и ее должностных лиц.

[5] См.: *Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С.* К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5А. С. 55–62 ; *Еремян В. В.* Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71 ; Институт публичной службы : социокультурное измерение / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург, 2019 ; *Хабибулина О. В.* Отдельные аспекты правового статуса публичного служащего в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 2 (68). С. 14–24 ; *Чеботарев Г. Н.* Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24.

[6] *Гришковец А. А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 60.

Принципиальное обновление понятия «государственная служба»

Оно состоялось вследствие принятия как Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Прежде чем анализировать данные изменения, целесообразно обратиться к теории вопроса о должностях государственной службы. Ведь известно, что государственная служба начинается с *государственных должностей* и *должностей государственной службы*. Н. Нелидов рассматривал государственную службу как деятельность, которая заключается в *выполнении должности*[7]. Законодательство о государственной службе целесообразно изучать с понимания государственной службы и системы должностей государственной службы. И только потом возможно прийти к полноценному пониманию правового статуса *государственного служащего*. Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливают, что государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обязанности по *должности* государственной службы за денежное содержание (вознаграждение, довольствие). Речь идет об *обязанностях* по замещаемой должности государственной службы. Таким образом, правовой статус государственного служащего определяется следующими условиями:

1) замещение должности государственной службы, которая учреждена: в государственном органе; федеральной территории; органах публичной власти федеральной территории (например, органе публичной власти федеральной территории «Сириус»); лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории; органе публичной власти соответствующего публично-правового образования;

2) присвоение классного чина (дипломатического ранга, специального звания);

3) получение денежного содержания за счет средств федерального бюджета, бюджета федеральной территории (например, федеральной территории «Сириус») или бюджета субъекта Российской Федерации;

4) издание *акта* о назначении на *должность* государственной службы и заключение *служебного контракта*. Государственная должность (или должность государственной службы) фактически определяет характер взятых гражданином Российской Федерации на себя обязательств по прохождению государственной службы, т. е. по осуществлению им про-

[7] См.: *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 136. Анализ представлений Н. К. Нелидова о государственной службе см.: *Жеребцов А. Н.* Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М., 2021. С. 130–132.

фессиональной служебной деятельности на соответствующих должностях государственной службы.

При определении понятия современной государственной службы целесообразно выделить следующие подходы:

1. Важнейшим определяющим признаком является термин «*обеспечение исполнения полномочий*» соответствующих *публично-правовых образований*. По действующему законодательству государственной службой считается обеспечение исполнения государственными служащими полномочий, закрепленных за перечисленными в законах: 1) *публично-правовыми образованиями*: а) Российская Федерация; б) субъекты РФ; в) федеральные территории; 2) *органами* государственной (публичной) власти данных образований; 3) *лицами*, замещающими устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ государственные должности Российской Федерации и ее субъектов; сюда же относятся *лица, замещающие в федеральной территории* должности, которые нормативно установлены федеральными законами, указами Президента РФ и уставом данной территории. В федеральной территории «Сириус» создается система органов публичной власти данной территории, наделенных *компетенцией* в соответствии с Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус», ст. 8 которого определяет полномочия, осуществляемые органами публичной власти федеральной территории «Сириус».

2. Государственная служба осуществляется только в таких *организациях*, которые созданы в системе государственной администрации как: а) *государственные органы*; б) *органы публичной власти* публично-правовых образований (федеральные *службы; учреждения*, осуществляющие *функции государственных органов*). Иными словами, государственная служба заключается в исполнении государственным служащим должностных обязанностей при условии, что он занимает должность государственной службы лишь только в государственных органах, органах публичной власти соответствующих публично-правовых образований (например, федеральных территорий) или иных *организациях* с государственно-властными полномочиями (исключая учреждения, предприятия, объединения и т. д.). *Государственный орган* представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет структурные особенности. В отличие от иных организаций государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять правоприменительную, правоохранительную, контрольную (надзорную), административно-принуждающую деятельность. В отдельных государственных органах государственная служба создается не только непосредственно в самих

«государственных органах» (например, органы прокуратуры), но и в организациях, где также учреждаются должности, замещение которых составляет государственную службу. Например, служба в *органах* и *организациях* прокуратуры – это федеральная государственная служба (ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет государственную службу как *профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий*:

1) Российской Федерации и ее субъектов;

2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов) и органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (государственных органов этих субъектов);

3) лиц, замещающих так называемые *политические* государственные должности, т. е. лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Указанные государственные должности устанавливаются, во-первых, Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и др.); во-вторых, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ;

4) федеральных территорий[8];

5) органов публичной власти федеральных территорий;

6) лиц, замещающих в федеральной территории должности для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории (данные должности устанавливаются федеральными законами, указами Президента РФ, уставом федеральной территории).

Именно последние *три момента* стали нормативными правовыми новеллами, *расширившими юридическое понимание* термина «государственная служба» и соответственно увеличившие число публично-правовых образований и органов публичной власти, в которых может создаваться государственная служба.

Один из главных аспектов в понимании государственной службы – *полномочия*. Они важны как для характеристики содержательной (функциональной) деятельности органов публичной власти, самих публично-правовых образований, так и для каждого государственного слу-

[8] См., например: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

жащего (должностного лица). Полномочия, в сущности, – центральная тема *публичной администрации* и самого государственного управления. Если был бы проведен опрос населения относительно значимости «чиновничьих» полномочий, то, безусловно, получили бы следующие рассуждения: полномочия возвышают чиновника в мире публичной власти, делают его «всесильным», формируют «атмосферу таинственности» осуществляемой им властной деятельности, меняют «характер» человека. Это правильный и уместный, но не академический подход в рассмотрении вопроса о полномочиях. Для государственной службы перечень полномочий – легализованных возможностей для властного воздействия обладающего ими должностного лица – проявляется в полноценном, масштабном, всестороннем административном воздействии на объекты управленческой деятельности, как, впрочем, и при осуществлении публичного управления без реализации принуждающих правовых механизмов и средств, при взаимодействии с гражданами и организациями для обеспечения осуществления определенной в нормативных правовых актах *компетенции* органов публичной власти. Сама публичная власть[9] часто приравнивает полномочия к функциям[10].

Законодательство о гражданской службе устанавливает термин «*государственно-служебное отношение*» (ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Для возникновения государственно-служебных отношений необходимо взаимодействие двух субъектов – гражданина РФ и представителя нанимателя. Представитель нанимателя – это: а) руководитель государственного органа; б) лицо, замещающее государственную должность; в) представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ (п. 2 ст. 1 Фе-

[9] О публичной власти в правовых позициях Конституционного Суда РФ см.: *Шайхутдинова Р. Р.* Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65–68. В практике конституционного правосудия встречались случаи, когда Конституционный Суд РФ, основываясь на факте неоднозначного толкования содержания соответствующей нормы, ее противоречия принципам правовой определенности, равенства и справедливости, принял постановление, в котором оспариваемые нормы законов, регламентирующих государственно-служебные отношения, признавались не соответствующими Конституции РФ. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2020 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 63 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В. А. Чистякова».

[10] Положение о реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 615.

дерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Сюда же, очевидно, можно отнести руководителя органа публичной власти федеральной территории «Сириус». Администрация федеральной территории «Сириус» осуществляет полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус», предусмотренные законодательством РФ, за исключением полномочий, отнесенных к полномочиям Совета федеральной территории «Сириус»[11].

Новый основной принцип организации и функционирования системы государственной службы

В конце 2022 г. в законодательстве о государственной службе (Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») появился новый и причем *основной* принцип организации и функционирования системы государственной службы, а именно: *принцип защиты* системы государственной службы и *профессиональной служебной деятельности* государственных служащих от иностранного влияния, предполагающий в том числе запрет на поступление на государственную службу и пребывание на ней *иностранных агентов*. Здесь нужно учитывать положения ст. 11 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», в соответствии с которой закрепляются ограничения, связанные со статусом иностранного агента. Например, физическое лицо, которое включено в реестр, не может назначаться на должности в органах публичной власти, в том числе замещать должности государственной гражданской службы и муниципальной службы, а также быть членом избирательной комиссии, комиссии референдума. Иностранный агент лишен права принимать участие в деятельности комиссий, комитетов, консультативных, совещательных, экспертных и иных органов, образованных при органах публичной власти.

Государственная служба только для граждан Российской Федерации: правила и исключения из них

Важно еще раз обратить внимание на требования законодательства о государственной службе, а именно: государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ

[11] В систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» включаются: 1) Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый председателем Совета федеральной территории «Сириус»; 2) администрация федеральной территории «Сириус» как исполнительно-распорядительный орган федеральной территории «Сириус», возглавляемый главой администрации; 3) иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус», если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории «Сириус».

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, имеющий *гражданство (подданство)* иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от него причинам, в исключительных случаях в порядке, определенном Президентом РФ, может быть: а) принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, при замещении которой не требуется оформление допуска к государственной тайне; б) может продолжить проходить службу на замещаемой им должности или может быть переведен с его согласия на иную должность при условии, что при замещении таких должностей не требуется оформление допуска к государственной тайне. При этом указанные нормы не действуют в отношении граждан Российской Федерации, которые претендуют на замещение должности прокурора или руководителя федерального государственного органа (либо уже замещающих указанную должность).

Государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, которые: а) на день вступления указанного федерального закона имеют гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и б) в отношении которых законодательными актами РФ устанавливается требование сообщать по месту прохождения службы (работы) сведения о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства (либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства), обязаны сообщить соответствующим должностным лицам такие сведения.

Кроме того, указанный федеральный закон определил порядок продолжения прохождения службы (работы) на замещаемых ими должностях: государственные и муниципальные служащие (должностные лица и работники) могут продолжить проходить службу (работать) на замещаемых ими должностях до 1 января 2023 г. при условии представления в течение двадцати дней со дня вступления в силу приводимого для изучения федерального закона соответствующему должностному лицу документов, подтверждающих намерение прекратить гражданство (подданство) иностранного государства или право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, не представившие в указанный срок таких документов, подлежат освобождению от замещаемых должностей и увольнению со службы (с работы).

С 1 января 2023 г. государственные и муниципальные служащие, должностные лица и работники, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство, но не представившие документы, подтверждающие прекращение гражданства (подданства) иностранного государства или права на постоянное проживание граж-

данина Российской Федерации на территории иностранного государства, подлежат *освобождению* от *замещаемых должностей* и *увольнению со службы* (с работы). Исключение из этого правила составляют военнослужащие – граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту в Вооруженных силах РФ и воинских формированиях на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам» утверждено «Положение о порядке признания Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина Российской Федерации причинам». Данный указ определяет, что гражданин Российской Федерации, который имеет гражданство (подданство) иностранного государства, и оно не прекращено по не зависящим от него причинам, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность. При этом нужно учитывать, что в данном случае при замещении должностей публичной службы не требуется оформление допуска к государственной тайне. К другим важным положениям относятся также положения о том, что: а) гражданин может продолжить проходить службу на замещаемой им должности; б) может быть переведен с его согласия на иную должность в исключительных случаях в связи со служебной необходимостью и при условии, что это не противоречит интересам государственной или муниципальной службы. Решение по вопросу о невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина причинам принимается Президентом РФ либо Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ. Руководитель соответствующего государственного или муниципального органа (где предполагается замещение гражданином должности) проводит оценку необходимости назначения гражданина на должность (продолжения прохождения им службы на замещаемой должности, перевода гражданина с его согласия на иную должность).

Для государственных служащих, имеющих гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам, установлены следующие требования:

а) принимать все возможные меры, направленные на прекращение гражданства (подданства) иностранного государства;

б) воздерживаться от получения документов, удостоверяющих личность гражданина (подданного) иностранного государства, и совершения иных действий в качестве гражданина (подданного) иностранного государства (исключение составляют случаи, когда такие действия необходимы для прекращения гражданства (подданства) иностранного государства.

На военной службе в Вооруженных силах РФ и воинских формированиях могут находиться также граждане, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранные граждане. В соответствии с п. 3 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» с иностранным гражданином, поступающим на военную службу на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта, старшины, первый контракт о прохождении военной службы заключается сроком на один год. При этом иностранные граждане, заключившие контракт о прохождении службы в Вооруженных силах РФ, других войсках или воинских формированиях на срок не менее одного года, имеют право обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения предусмотренных ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» условий и без представления вида на жительство.

Соотношение публично-правовых и трудовых правовых начал в регламентации государственно-служебных отношений

Актуальным остается вопрос о соотношении в системе правового регулирования отношений на государственной службе *публично-правовых* и *частноправовых* начал. Основными сферами правового регулирования отношений, связанных с публичной службой (государственной и муниципальной) является *публичное служебное право* и *трудовое право*. Иными словами, законодательство о государственной службе устанавливает следующие подходы к *структуре* правового регулирования *публично-служебных отношений*: а) правоотношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу (или службу иных видов), прохождением и прекращением такой службы, регулируются законодательством РФ о государственной *гражданской службе* (или законодательством о *государственной службе иных видов*); б) *трудовые отношения* государственных служащих закрепляются *трудовым законодательством* РФ. Таким образом, указанные сферы правового регулирования (*публично-правовая* – государственно-служебная и *частноправовая* – трудовая правовая) находятся в установленном взаимодействии[12] и последовательном развитии. В судебной практике, например дела по спорам, связанным с заключением трудового договора, среди важнейших источников права числятся не только Трудовой кодекс РФ и иное трудовое законодательство, но и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законы, устанавливающие государственную службу иных видов.

[12] О действии норм административного и трудового права в системе государственно-служебных отношений см.: *Гришковец А. А.* Государственная гражданская служба : вопросы соотношения административного и трудового права // Вопросы трудового права. 2020. № 8. С. 57–67 ; № 10. С. 40–50.

Эксперименты в системе государственной службы

Указом Президента РФ от 31 августа 2020 г. № 536 было утверждено «*Положение о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы*». Устанавливалось, что целями проводимых экспериментов служат, например: а) апробация и внедрение современных технологий управления, включающих в себя новые методы планирования и финансирования деятельности федерального государственного органа, формирование кадрового состава федеральной государственной гражданской службы и стимулирование профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих; б) совершенствование оплаты труда и регламентации деятельности гражданских служащих; в) совершенствование финансово-экономического и материально-технического обеспечения гражданской службы; г) совершенствование системы подготовки и профессионального развития гражданских служащих; д) апробация методов осуществления кадровой работы с использованием информационно-коммуникационных технологий; е) апробация дистанционной формы осуществления гражданскими служащими профессиональной служебной деятельности; ж) достижение иных целей, связанных с развитием гражданской службы и повышением эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Заключение контракта с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе

Заметным новшеством законодательства о военной службе является возможность заключения контракта с военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту и имеющими воинское звание высшего офицера), которые достигли предельного возраста пребывания на военной службе, однако изъявили желание продолжать военную службу. Данный контракт может быть заключен на один год, три года, пять лет, десять лет или на меньший срок до достижения ими возраста: 1) 70 лет – с военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту), имеющими воинское звание Маршала Российской Федерации, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала; 2) 65 лет – военнослужащими (гражданами, проходившими военную службу по контракту), имеющими иное воинское звание. Президент РФ принимает решение о заключении контракта с гражданином, который проходил военную службу по контракту, достиг предельного возраста пребывания на военной службе и имел воинское звание высшего офицера; сроке контракта или об отказе в заключении контракта.

Государственная служба иных видов

Термин «государственная служба иных видов» появился в законодательстве о видах государственной службы в 2015 г. и заменил собой

«правоохранительную службу»[13]; нормативные дополнения, содержащиеся в данном федеральном законе, вступили в силу с 1 января 2016 г. Таким образом, завершился более чем десятилетний спор с момента принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» о видах федеральной государственной службы, их предназначении, системном взаимодействии. В научных трудах можно обнаружить весьма аргументированное сожаление отказа законодателя от использования в системе государственной службы термина (как, собственно, и отдельного вида публичной службы) «правоохранительная служба»[14]. Однако имеются и иные точки зрения по данному вопросу, когда ученые делают вывод о том, что «объективной необходимости возвращать правоохранительную службу в систему государственной службы современной России, а значит, и принимать соответствующий федеральный закон, нет»[15]. Ученые предлагают также принять федеральные законы «О государственной службе Российской Федерации в правоохранительной сфере» и «О социальных гарантиях служащим (сотрудникам) государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере»[16].

Поэтому, в сущности, под «государственной службой иных видов» понимается профессиональная служебная деятельность на должностях федеральной государственной гражданской службы и воинских должностях, учрежденных в государственных органах, связанных с осуществлением правоохранительной деятельности[17]. Следовательно, государственная служба иных видов – это служба, построенная не по критерию замещаемых в государственном органе должностей (гражданских или воинских), а по вхождению данного вида государственной службы в число *правоохранительных*.

При характеристике «государственной службы иных видов» целесообразно провести анализ федеральной государственной службы, кото-

[13] См.: *Винокуров В. А.* Должности Российского государства : понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 138. См. также: *Козбаненко В. А.* Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101 ; *Шайхатдинов В. Ш.* К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. 2016. № 3/4. С. 55–57.

[14] См.: *Чаннов С. Е.* Государственная правоохранительная служба : быть или не быть // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64–71.

[15] *Гришковец А. А.* К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 63.

[16] См.: *Нагорных Р. В.* Гарантии социальной защиты сотрудников правоохранительных органов в контексте модернизации законодательства о государственной службе // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конф. : в 5 ч. М., 2019. Ч. 2. С. 103.

[17] См.: *Каляшин А. В.* Современное состояние и перспективы развития законодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 36–41.

рая создается в системе государственных органов, предназначенных для осуществления *правоохранительной деятельности*[18] с нормативным правовым установлением для них соответствующей компетенции и публично-властных полномочий. Здесь важно указать конкретные *сферы государственной деятельности*[19] и компетенцию государственных органов, в которых создается конкретный («иной») вид федеральной государственной службы:

а) *область внутренних дел*, служба в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел;

б) *сфера уголовно-исполнительной системы*, т. е. служба на должностях в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности;

в) *уголовное судопроизводство*, т. е. деятельность сотрудников, например Следственного комитета РФ, по оперативному и качественному расследованию преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ, обеспечению законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защите прав и свобод человека и гражданина;

г) *пожарная безопасность*, т. е. замещение должностей в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности;

д) *контроль и надзор в сфере исполнения уголовных наказаний*, осуществляемый лицами, занимающими должности сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые учреждаются в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных;

е) *противодействие коррупции*, т. е. деятельность по предупреждению коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

[18] О понимании правоохранительной деятельности см.: *Назаров С. Н., Чупилкин Ю. Б.* Правоохранительная деятельность как вид социальной и юридической деятельности // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 45–48.

[19] См. о видах субъектов полицейского права, осуществляющих деятельность в правоохранительной сфере: *Матвеев С. П.* Полицейское право : учеб. пособие. Воронеж, 2019. С. 136–206 ; *Его же*. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 98–107.

Дополнительные гарантии для государственных служащих в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» пополнился новыми положениями, которые относятся к характеристике основных гарантий гражданского служащего. Теперь установлены гарантии в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ (ст. 53.1): гражданским служащим, которые призваны на военную службу по мобилизации или заключили контракт о прохождении военной службы либо контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ (п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»), гарантируется сохранение замещаемой должности гражданской службы на период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. При этом гражданская служба приостанавливается, денежное содержание не начисляется и не выплачивается. В период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя не допускается; исключением из этого правила является расторжение служебного контракта в случае упразднения государственного органа. Гражданскому служащему, завершившему прохождение военной службы либо оказание добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, в течение шести месяцев после возобновления гражданской службы по его заявлению предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск в любое удобное для него время. В стаж гражданской службы включается период прохождения военной службы либо оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. Важной особенностью является указание законодателя на то, что положения трудового законодательства применяются к правоотношениям, которые не урегулированы указанной ст. 51.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Приостановление и возобновление государственной службы

Новеллой в механизме законодательного регулирования государственно-служебных отношений стало установление в декабре 2022 г. *случаев* и *порядка приостановления* и *возобновления* государственной службы (ст. 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). *Случаями*, при которых государственная служба подлежит приостановлению, являются следующие: 1) призыв

государственного служащего на военную службу по мобилизации; 2) заключение государственным служащим в соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» *контракта* о прохождении военной службы; 3) заключение государственным служащим контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ. Приостановление государственной службы не допускается при нахождении государственного служащего *на военной службе*. Приостановление государственной службы возможно до прекращения обстоятельств, которые стали основанием для ее приостановления. Период приостановления государственной службы включает в себя также период, который длится со дня окончания военной службы или добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ, до дня выхода государственного служащего на государственную службу; при этом данный период не может превышать трех месяцев.

Федеральные законы о видах государственной службы могут предусматривать и иные особенности приостановления государственной службы соответствующего вида.

Возобновление государственной службы происходит в день выхода на государственную службу государственного служащего, который обязан не позднее чем за три рабочих дня предупредить представителя нанимателя о своем выходе на государственную службу.

Приостановление государственной службы содержит как *гарантии* для государственного служащего, так и отдельные *ограничения*, которые необходимо соблюдать в период приостановления государственной службы.

В число гарантий входит сохранение за государственным служащим: 1) замещаемой должности государственной службы; 2) социальных гарантий, право на предоставление которых было получено государственным служащим в связи с прохождением государственной службы до наступления обстоятельств, послуживших основанием для ее приостановления (социально-бытовое и медицинское обеспечение, санаторно-курортное лечение государственного служащего и членов его семьи); 3) запрет на приостановление действия срочного контракта с государственным служащим; при этом государственная служба прекращается в связи с истечением срока действия служебного контракта (если иное не установлено федеральным законом о соответствующем виде государственной службы).

Однако в указанный период приостановления государственной службы: 1) не осуществляются права и обязанности государственного служащего, установленные федеральным законом о виде государственной службы; 2) не применяются ограничения, запреты и требования, связанные с замещением должности государственной службы, установленные федеральным законом о виде государственной службы; 3) не происходит начисление и выплата денежного содержания (вознаграждения, довольствия) и иных выплат, осуществляемых в связи с прохождением

государственной службы; 4) не допускается расторжение контракта с государственным служащим по инициативе представителя нанимателя; исключением здесь является расторжение контракта в связи с упразднением государственного органа (органа публичной власти федеральной территории) или в связи с истечением срока действия контракта.

В порядке, предусмотренном федеральным законом о виде государственной службы, допускается расторжение контракта с государственным служащим в случае его невыхода на государственную службу по истечении периода ее приостановления.

Для лица, с которым в период приостановления государственной службы расторгнут срочный контракт в связи с истечением срока действия, в течение трех месяцев с даты прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления государственной службы, установлено преимущественное право на поступление на государственную службу в государственный орган (орган публичной власти федеральной территории), в котором государственная служба приостанавливалась, на ранее замещаемую должность государственной службы. Если вакансия по такой должности отсутствует, то возможно поступление лица на другую вакантную должность государственной службы не ниже ранее замещаемой должности. В случае отсутствия и такой вакантной должности лицо имеет право поступить на иную вакантную должность государственной службы. При этом важным требованием выступает соответствие данного лица установленным федеральным и региональным законодательством о государственной службе требованиям для поступления на государственную службу.

В стаж государственной службы, которая приостанавливалась в связи с установленными законом обстоятельствами, должен включаться *период ее приостановления*. Данный период, включаемый в стаж государственной службы, не может превышать продолжительность периода прохождения военной службы по мобилизации или прохождения военной службы по контракту, который был заключен в соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», либо добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ.

Призыв на военную службу по мобилизации представляет собой исключение из правила, в соответствии с которым служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы, увольняется с гражданской службы и с его согласия включается в кадровый резерв в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на альтернативную гражданскую службу.

Дополнительные основания для увольнения государственного служащего

Законодательство о государственной службе и ее соответствующих видах предусматривает специальные дополнительные *основания* для

увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа:

1) достижение государственным служащим *предельного возраста*, установленного для замещения должности государственной службы. Законодательство о государственной гражданской службе устанавливает предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет. Решением представителя нанимателя допускается продление срока гражданской службы с согласия гражданского служащего, достигшего предельного возраста пребывания на гражданской службе и замещающего должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденной для содействия лицу, замещающему государственную должность, *до окончания срока полномочий указанного лица*. Гражданскому служащему, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе и замещает должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет). Продление срока производится государственным органом или соответствующим должностным лицом, назначившим данного служащего на должность.

Гражданскому служащему, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе и при этом замещает должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в Аппарате Совета Федерации и Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившим его на должность должностным лицом по согласованию с председателем соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Федеральный орган исполнительной власти или соответствующее должностное лицо (по согласованию с Председателем Правительства РФ), назначившее на должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством РФ, гражданского служащего, который достиг предельного возраста пребывания на гражданской службе, может продлить срок гражданской службы с согласия государственного служащего (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет). Исполнительный орган субъекта РФ или соответствующее должностное лицо (по согласованию с высшим должностным лицом субъекта РФ), назначившее на должность гражданской службы категории «руководители» главной группы должностей гражданской службы в исполнительном органе субъекта РФ государственного служащего, достигшего предельного возраста пребывания на гражданской службе, может продлить срок гражданской службы с согласия государственного служащего (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет).

При продлении срока гражданской службы *ограничение*, связанное с достижением гражданскими служащими возраста 70 лет, не распространяется на тех из них, которые замещают должности гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ. В случае достижения гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе он может продолжить работу в государственном органе, но на условиях срочного трудового договора и на должности, которая не относится к должности гражданской службы. Такое решение принимает представитель нанимателя с согласия гражданина;

2) *прекращение гражданства* Российской Федерации или *наличие гражданства (подданства) иностранного государства* либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства (ст. 41 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Наличие гражданства Российской Федерации является принципиальным требованием при поступлении на государственную службу. Служебный контракт расторгается, а гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня, когда представителю нанимателя стало известно: а) о прекращении гражданства Российской Федерации гражданского служащего; б) наличии у гражданского служащего гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусматриваются поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. На указанных граждан распространяются положения Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющие правовые основы государственной службы;

3) несоблюдение государственным служащим *обязанностей* и *ограничений*, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Для увольнения государственного служащего по данным основаниям требуются установление факта виновного нарушения им установленных законодательством о государственной гражданской службе обязанностей и ограничений, а также необходимые доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов;

4) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и служебной информации, ставших извест-

ными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

5) *увольнение* по *другим основаниям*. Государственный служащий может быть уволен и при возникновении других обстоятельств, которые предусматриваются федеральными законами о соответствующем виде государственной службы. Этими основаниями являются: признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишение его права занимать должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; признание служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной службы связано с использованием таких сведений.

Дискуссия о служебном праве

В рассматриваемый период (2020–2022 гг.) какой-либо дискуссии о «существовании», состоятельности или «развитости» служебного права в России, к сожалению, не наблюдалось. Однако хотелось бы вспомнить состоявшийся несколькими годами ранее дискуссионный разговор на эту тему. Весьма интересны, конструктивны и плодотворны адресованные научному сообществу предложения С. Е. Чаннова по вопросу как разработки надлежащей доктринальной базы служебного права, так и вовлечения российского законодателя в этот процесс на основе использования теоретических наработок в сфере государственно-служебных отношений[20]. И, как следствие, по-настоящему привлекательна идея ученого о разработке *Служебного кодекса*[21], так как задача *кодификации служебного законодательства* всегда высоко оценивалась профессиональным сообществом.

Здесь же уместно дать некоторые суждения, ссылаясь на отдельные положения статьи А. А. Гришковца, которой он подвел итоги дискуссии о служебном праве[22], многократно заключая, что служебного права нет и быть не может. Обычно авторы в начале статьи ставят цель и задачи исследования, а затем аргументируют выделенные в постановке проблемы тезисы. В статье «Служебное право: итоги дискуссии» почти на каждой странице текста читатель по два (иногда и по четыре) раза обнаруживает «устоявшееся авторское сочетание» в виде «*так называемое служебное право*» и многократно сделанный автором вывод об отсутствии служебного права в системе административного права. Разве нужно многократно

[20] См.: *Чаннов С. Е.* Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 11.

[21] См.: Там же.

[22] См.: *Гришковец А. А.* Служебное право : итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

подчеркивать всем уже давным-давно известную *очевидную реальность – служебного права нет*! При таких констатациях было бы логичнее, если бы автор назвал свой труд, исходя из его ключевых слов, а именно: «О так называемом служебном праве». Тогда содержание материала полностью соответствовало бы названию статьи. А так, складывается впечатление, что читателю, сколько бы страниц он ни прочел, как будто бы все еще непонятен главный тезис статьи об отсутствии служебного права. Данная статья – пример какого-то заклинания: люди, не верьте, что служебное право существует! Для этого автор пытается привести в поддержку своих рассуждений теорию об отрасли права, подотраслях, критериях выделения, правовых институтах и прочих вопросах, давно рассмотренных и учтенных при обосновании соответствующих концепций служебного права. Трудно представить, что при построении концепции служебного права не брались во внимание все традиционные научные представления о предмете и методе правового регулирования, структуре системы отраслей права, сочетании отрасли и подотрасли и многие-многие иные разграничительные правовые характеристики. Даже принятый в 2015 г. КАС РФ был введен уважаемым оппонентом в обоснование отсутствия в стране служебного права, ибо данный кодекс не признает служебные споры «в качестве административных дел»[23]. Хочется еще раз спросить: что данный факт доказывает применительно к теме «служебное право»? Наверное, то, что иногда оппонентам видится: «решительно всё» против служебного права?! И еще один момент: дискуссия предполагает анализ не только *одного* из сторонников той или иной идеи. Упомянутая статья принципиально посвящена изучению трудов лишь одного из участников дискуссии?! Однако более впечатляющие выводы основываются всегда на анализе мнений представителей различных научных школ. В устоявшихся теоретических представлениях участников дискуссии по служебному праву изменений за прошедшее десятилетие не произошло: все остаются на своих позициях – мы признаем служебное право, другие – нет. Грустно сознавать, что на качество публичного управления ни одна из позиций решительно не оказывает никакого влияния! Уверенно полагаю, если есть законодательство (тем более, такое законодательство – о *государственной службе*, *служебное законодательство*, да в таком массиве, структуре, взаимозависимости с публичным управлением, включенности в систему публичной власти и пр.), то должно быть и *Право* (логичнее всего – *служебное право*, или *чиновное* право, или *право государственной службы*)! Кстати говоря, этот тезис – тоже неплохой повод для новейшей дискуссии.

Библиографический список

Винокуров В. А. Должности Российского государства : понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133–143.

[23] *Гришковец А. А.* Служебное право : итоги дискуссии. С. 53.

Гришковец А. А. Государственная гражданская служба : вопросы соотношения административного и трудового права // Вопросы трудового права. 2020. № 8. С. 57–67 ; № 10. С. 40–50.

Гришковец А. А. К вопросу о правоохранительной службе // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 59–63.

Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 54–63.

Гришковец А. А. Служебное право : итоги дискуссии // Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.

Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5А. С. 55–62.

Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62–71.

Жеребцов А. Н. Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. 456 с.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. Я. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10, вып. 4. С. 626–654.

Институт публичной службы : социокультурное измерение / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. 124 с.

Каляшин А. В. Современное состояние и перспективы развития законодательства о службе в некоторых видах федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 36–41.

Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы – правоохранительная служба : закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 92–101.

Матвеев С. П. Полицейское право : учеб. пособие. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2019. 341 с.

Матвеев С. П. Становление и развитие института правоохранительной службы в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 98–107.

Нагорных Р. В. Гарантии социальной защиты сотрудников правоохранительных органов в контексте модернизации законодательства о государственной службе // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конф. : в 5 ч. М. : РГ-Пресс, 2019. Ч. 2. С. 99–103.

Назаров С. Н., Чупилкин Ю. Б. Правоохранительная деятельность как вид социальной и юридической деятельности // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 45–48.

Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 292 с.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1(40). С. 20–31.

Хабибулина О. В. Отдельные аспекты правового статуса публичного служащего в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 2 (68). С. 14–24.

Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 5–11.

Чаннов С. Е. Государственная правоохранительная служба : быть или не быть // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 64–71.

Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24.

Шайхатдинов В. Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. 2016. № 3/4. С. 55–57.

Шайхутдинова Р. Р. Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65–68.

References

Vinokurov V. A. Positions of the Russian state: concept and classification // Journal of Russian law. 2020. № 7. P. 133–143.

Grishkovets A. A. State civil service: issues of correlation between administrative and labor law // Issues of labor law. 2020. № 8. C. 57–67 ; № 10. P. 40–50.

Grishkovets A. A. To the question of law enforcement service // Russian justice. 2017. № 7. C. 59–63.

Grishkovets A. A. Problems of public service reform in the Russian Federation // State and Law. 2001. № 1. P. 54–63.

Grishkovets A. A. Service Law: Results of the Discussion // State and Law. 2016. № 12. C. 41–53.

Denisov Yu. P., Staursky E. S., Staursky S. S. To the question of the concept of public service // Issues of Russian and international law. 2022. Vol. 12, № 5A. P. 55–62.

Yeremyan V.V. Relationship between the state civil and municipal service as two types of public service and professional activity (to the formulation of the problem) // Law and Politics. 2006. № 5. P. 62–71.

Zherebtsov A. N. Essays on the history of the science of Russian administrative law: a study guide. M. : Prospect, 2021. P. 456.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. Ya. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research) // Bulletin of St. Petersburg State University. Right. 2019. T. 10. Ed. 4. P. 626–654.

Public Service Institute: Sociocultural Dimension: monograph / Ed. *S. N. Kostina.* Yekaterinburg : Publishing House Ural. University, 2019. P. 124.

Kalyashin A. V. The current state and prospects for the development of legislation on service in some types of federal public service related to law enforcement // Administrative Law and Process. 2017. № 8. P. 36–41.

Kozbanenko V. A. Other types of public service – law enforcement service: law and doctrine // Actual problems of Russian law. 2018. № 9. P. 92–101.

Matveev S. P. Police law: a textbook. Voronezh: Publishing House of Voronezh State University, 2019. P. 341.

Matveev S. P. Formation and development of the institute of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1. P. 98–107.

Nagornykh R. V. Guarantees of social protection of law enforcement officers in the context of the modernization of legislation on public service // The Constitution of the Russian Federation and the modern legal order: conference materials: at 5 hours. Part 2. M. : RG-Press, 2019. P. 99–103.

Nazarov S. N., Chupilkin Yu. B. Law enforcement as a type of social and legal activity // Russian justice. 2019. № 8. P. 45–48.

Nelidov N. Legal and political foundations of public service. Yaroslavl, 1874. P. 292.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: the terminological result of the constitutional reform // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. № 1(40). P. 20–31.

Khabibulina O. V. Separate aspects of the legal status of a public servant in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Journal of Constitutional Justice. 2019. № 2 (68). P. 14–24.

Channov S. E. Again to the question of service law // State and law. 2015. № 3. P. 5–11.

Channov S. E. State law enforcement service: to be or not to be // Journal of Russian Law. 2016. № 11. P. 64–71.

Chebotarev G. N. Public service and public representation: synergy of cooperation // Constitutional and municipal law. 2021. № 7. P. 21–24.

Shaikhatdinov V. Sh. On the question of public service of other types // Business, management and law. 2016. № 3/4. P. 55–57.

Shaykhutdinova R. R. Public power in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and municipal law. 2022. № 7. P. 65–68.

Для цитирования:

Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 366–391. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/366–391

Recommended citation:

Starilov Yu. N. Public service law in Russia: significant novellas in public service legislation 2020–2022 // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 4 (51). P. 366–391. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/4/366–391

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: juristar@vmail.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 электронной почте или через личный кабинет пользователя на сайте журнала (https://journals.vsu.ru/law).

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 оши-

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;

– несоответствия статьи предъявляемым требованиям к оформлению материалов.

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 e-mail or through the user's personal account on the journal's website (https://journals.vsu.ru/law).

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 – 14^{th}; 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;

– non-compliance of the article with the requirements for the design of materials.

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. 2022. № 4 (51)

Дата выхода в свет 27.12.2022

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.
Уч.-изд. л. 31,4. Усл. п. л. 32,2. Тираж 150 экз. Заказ 441

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3