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.; *D. V. Kostin*, dr of of physical and mathematical 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

The journal is included in the List of Peer-reviewed Scientific Journals recommended by the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science

The journal publishes the main results of research and scientific and practical activities in the field of science – Legal sciences (Group of scientific specialties – 5.1. Law; scientific specialties 5.1.1. Theoretical and historical legal sciences; 5.1.2. Public law (state legal) sciences; 5.1.3. Private law (civilistic) sciences; 5.1.4. Criminal law sciences; 5.1.5. International legal sciences)

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, 2023
© Desing, original-model. Publishing house of the Voronezh State University, 2023

Вестник Воронежского государственного университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

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

Серия: Право. 2023. № 3 (54). Июль – сентябрь

СОДЕРЖАНИЕ

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

Бялкина Т. М. О принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти 8

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

Пронякина С. Ю. Тенденции правового регулирования вопросов двойного гражданства в законодательстве зарубежных стран 18

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Плотникова А. В. Правовые основы функционирования института банкротства на российском кредитном рынке во второй половине XIX – начале XX вв 29

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОКУРАТУРА

Галкина Н. М., Кузнецова Д. В., **Воробьев М. А.** Зарубежный опыт применения искусственного интеллекта в судебной системе 35

Малык А. В. Формирование и природа электронных доказательств 45

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Рыжков К. С. Соотношение обоснованности и мотивированности судебного решения в гражданском и арбитражном процессе 52

Маренков А. С. Особенности действия отдельных принципов исполнительного производства при исполнении требований неимущественного характера 57

Старицын А. Ю. Отдельные аспекты упрощенного производства при рассмотрении гражданских дел мировым судьей 63

ТРУДОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Передерин С. В. Правовое регулирование условий труда наемных работников 70

Бородина Е. Н. Понятие профессиональных стандартов труда и их применение в Российской Федерации 78

Крылов И. В. Искусственный интеллект и проблема прозрачности автоматизированного принятия решений в сфере труда 87

Просеков А. Ю., Лисина Н. Л. Регулирование взаимодействия между охотниками и землепользователями: сравнительно-правовое исследование 96

Голышев В. Г., **Цыганков А. Ю.** К вопросу о темпорально-лимитированных законах в сфере трудовой деятельности при особых правовых режимах 106

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Макарейко Н. В., Мамай Е. А. Киберократия как вектор развития современного государственного управления и предмет осмысления 114

Иншакова Е. Г. Власть как предпосылка управления 134

Агамагомедова С. А. Саморегулирование в экономике: административно-правовое обоснование 140

Корепина А. В. Понятие экспертизы в сфере государственного управления 147

Зайкова С. Н. Субъекты публичного управления в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте 155

Логинова А. Э. Система административных процедур, реализуемых в сфере обращения лекарственных средств 164

Мамедов Э. Х. Административная правосубъектность физического лица: понятие и содержание 170

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Рогачева О. С., Носова Ю. Б. К дискуссии об эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве 177

Логинова А. С., Лушина Л. А. Проблемы квалификации и привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ в сети Интернет 183

Семенчук В. В., Кузнецова К. А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности для применения мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства 191

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Рукавишников С. М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования 200

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Карасева (Сенцова) М. В. Законодательное решение и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2022 г. № 26-п: некоторые размышления 204

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

Трухачев В. В., Ахмедов У. Н. Согласие участников уголовного судопроизводства как правовое средство предупреждения уголовно-процессуальных конфликтов 209

Акименко П. А. Проблемы достижения цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости в условиях современной российской уголовно-исполнительной политики 217

Брянская Е. В. Способы оценки доказательств в уголовном судопроизводстве России 224

Маслов В. А. Модели и принципы уголовной политики 230

Морозов С. А. Формирование права на доступ к правосудию в уголовном процессе на исторических этапах Российского государства 240
Зарубина К. А. История развития профессионального мошенничества в дореволюционной России 249
Орленко Е. С., Гришаева И. Г. Форензика и антифорензика: криминалистические аспекты 254

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Лебедева М. А. Защита трудовых прав в рамках межамериканской системы защиты прав человека 258
Яхваров С. Д. Инвестиционное законодательство Турции в контексте международно-правового взаимодействия с Россией 272

УЧИТЕЛЯ И ИХ НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ

Старилов Ю. Н. К 100-летию Василия Михайловича Манохина – выдающегося ученого-административиста России, создателя ведущей научной правовой школы, участника Великой Отечественной войны! 276

Информация

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 307

Proceedings of Voronezh State University

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES: LAW
First published in 2006
Published quarterly

Series: Law. 2023. № 3 (54). July–September

CONTENTS

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

Byalkina T. M. On the principles of local self-government in the unified system of public power 8

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

Pronyakina S. Yu. Trends in the legal regulation of dual citizenship in the legislation of foreign countries 18

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Plotnikova A. V. Legal basis for the functioning of the institution of bankruptcy in the russian credit market in the second half of the XIX – early XX century 29

JUDICIARY AND PROSECUTOR'S OFFICE

Galkina N. M., Kuznetsova D. V., Vorobyev M. A. International experience in the application of artificial intelligence in the judicial system 35

Malyk A. V. Formation and nature of electronic evidence 45

CIVIL LAW AND PROCESS

Ryzhkov K. S. Correlation of validity and reasonableness of a court decision in civil and arbitration proceedings 52

Marenkov A. S. Features of the operation of certain principles of enforcement proceedings in the execution of non-property requirements 57

Staritsyn A. Yu. The separate aspects of simplified proceedings during consideration of civil cases by a justice of the peace 63

LABOR AND ENVIRONMENTAL LAW

Perederin S. V. Legal regulation of labor conditions of hire employees 70

Borodina E. N. The concept of professional labor standards and their application in the Russian Federation 78

Krylov I. V. Artificial intelligence and the problem of transparency of automated decision-making in the sphere of labor ... 87
Prosekov A. Yu., Lisina N. L. Regulation of interaction between hunters and land users: comparative legal research ... 96
Golyshev V. G., Tsygankov A. Yu. On the issue of time-limited laws in the field of labor activity under special legal regimes ... 106

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Makareiko N. V., Mamai E. A. Cyberocracy as a vector for the development of modern public administration ... 114
Inshakova E. G. Power as a precondition of governance ... 134
Agamagomedova S. A. Self-regulation in the economy: administrative and legal justification ... 140
Korepina A. V. The concept of expertise in the public administration sphere ... 147
Zajkova S. N. Subjects of public administration in railway transport security ... 155
Loginova A. E. The system of administrative procedure implemented in the field of circulation of medicines ... 164
Mamedov E. Kh. Administrative legal personality of an individual: concept and content ... 170

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Rogacheva O. S., Nosova Y. B. On the discussion about the effectiveness of legal rules on legal responsibility in administrative law ... 177
Loginova A. S., Lushina L. A. Problems of qualification and bringing to administrative responsibility for promotion of narcotic drugs, psychotropic substances on the Internet ... 183
Semenchuk V. V., Kuznetsova K. A. Using the results of operational-search activities for the application of measures of administrative and legal coercion against foreign citizens and stateless persons ... 191

EDUCATIONAL LAW

Rukavishnikov S. M. The term of the licensing of the educational activities in the field of higher education ... 200

FINANCIAL LAW. TAX LAW

Karaseva (Sentsova) M. V. Legislative decision and resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation, dated June 23, 2022 No. 26-P: some thoughts ... 204

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCESS. CRIMINALISTICS

Truhachev V. V., Akhmedov U. N. Consent of participants in criminal proceedings as a legal means of preventing criminal procedural conflicts ... 209
Akimenko P. A. Problems of achieving the goal of criminal punishment in the form of restoring social justice in the conditions of modern Russian penal policy ... 217
Bryanskaya E. V. Methods for assessing evidence in criminal proceedings in Russia ... 224
Maslov W. A. Criminal policy models and principles ... 230
Morozov S. A. Formation of the right of access to justice in criminal proceedings at historical stages of the Russian state ... 240
Zarubina K. A. History of the development of professional fraud in pre-revolutionary Russia ... 249
Orlenko E. S., Grishaeva I. G. Forensics and antiforensics: forensic aspects ... 254

INTERNATIONAL LAW

Lebedeva M. A. Protection of labour rights within Inter-American system of human rights protection.....258

Yakhvarov S. D. Turkish legislation on foreign investment in the context of international legal cooperation with Russia 272

TEACHERS AND THEIR SCIENTIFIC HERITAGE

Starilov Yu. N. To the 100th anniversary of Vasily Mikhailovich Manokhin, an outstanding administrative scientist of Russia, founder of the leading scientific legal school, participant in the Great Patriotic War!.....276

Information

The reguirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing 307

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

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8–17

О ПРИНЦИПАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ON THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER

T. M. Byalkina

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена анализу современных подходов к сущности местного самоуправления, его принципам, их видам и содержанию, соотношению с принципами единой системы публичной власти в связи с конституционной реформой 2020 г. и предстоящей реформой законодательства о местном самоуправлении.
Ключевые слова: публичная власть, система публичной власти, местное самоуправление, основные принципы местного самоуправления, принципы единой системы публичной власти.

Abstract: the article is devoted to the analysis of modern approaches to the essence of local self-government, its principles, their types and content, correlation with the principles of a unified system of public power in connection with the constitutional reform of 2020 and the upcoming reform of legislation on local self-government.
Key words: public power, the system of public power, local self-government, the basic principles of local self-government, the principles of a unified system of public power.

В ходе реформ, связанных с кардинальными изменениями сущности, функциональной направленности, основных характеристик тех или иных публично-властных институтов, всегда актуализируется вопрос о допустимых пределах этих преобразований, их соответствии базовым принципам российской государственности. К числу подобных реформ относится и конституционная реформа 2020 г.[1], затронувшая практически все аспекты организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации. Значительное число конституционных новелл относится к такому ее институту, как местное самоуправление, что, в свою очередь, стало предпосылкой для готовящихся изменений федерального законодательства о местном самоуправлении. Пока неясно, будет ли новая муниципальная реформа проведена в рамках устоявшейся, в том числе нормативно закрепленной системы основных принципов организации и функционирования муниципальной власти либо она затронет и сами данные принципы. Вполне естественно, что эти обстоятельства обусловили возрастание интереса к данной проблематике, увеличение числа научных публикаций о принципах местного самоуправления в России, в том числе об их системе, содер-

[1] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст.1416.

© Бялкина Т. М., 2023

жании, о возможности и целесообразности дополнения новыми положениями с учетом современных реалий[2].

Обсуждение вопросов о принципах местного самоуправления, на наш взгляд, не может происходить без ответа на вопрос о его сущности, поскольку это является определяющим для всех дальнейших научных изысканий и правового регулирования данного института российской публичной власти. Иными словами, необходимо иметь четкое представление относительно того, о принципах какого местного самоуправления идет речь. В данном контексте хотелось бы поддержать мнение Н. С. Бондаря о сущности российского местного самоуправления, высказанное им в докладе на круглом столе «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя», состоявшемся в рамках международной научно-практической конференции, посвященной 30-летию Конституции Российской Федерации «Государство и общество в современном мире: конституционные перспективы», организованной 14–17 июня 2023 г. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Н. С. Бондарь, отмечая роль Конституционного Суда РФ в защите прав местного самоуправления, подчеркнул, что его решениями заложены основы муниципального конституционализма. Поправки в Конституцию 2020 г. возвели в ранг конституционных положений правовые позиции Конституционного Суда РФ. Конституционная модель местного самоуправления предполагает триединство следующих его сущностей:

1) местное самоуправление – это институт правового статуса личности. Право граждан на местное самоуправление есть субъективное право личности;

2) местное самоуправление – это институт гражданского общества. Местное сообщество есть коллективный субъект местного самоуправления, и представляет собой одну из основных ячеек гражданского общества;

3) местное самоуправление – это институт публичной власти. Местное самоуправление является институтом государственности, но органы местного самоуправления при этом не являются органами государственной власти[3].

Хотелось бы подчеркнуть, что именно данный подход необходимо учитывать при обновлении федерального законодательства о местном самоуправлении, в том числе при определении названия основополагающего закона, регулирующего данную сферу общественных отношений. Название действующего в настоящее время Федерального закона от 6 октября 2023 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)[4] в полной мере отражает сущность данного публично-правового явления и в большей степени соответствует его конституционным основам, нежели название проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого Государственной Думой в первом чтении[5]. Местное самоуправление в целом, как уже отмечалось выше, не может быть сведено только лишь к деятельности его органов, являющихся частью единой системы публичной власти.

Рассмотрение вопроса о принципах местного самоуправления также должно учитывать эту его триединую сущность. Данный подход может рассматриваться в том числе в качестве одного из критериев классификации принципов местного самоуправления в зависимости от целей и задач исследования.

Актуализировался вопрос и о системе нормативных правовых актов, закрепляющих принципы местного самоуправления. Как известно, формулировки и содержание многих принципов местного самоуправления выводились и уточнялись на основе решений Конституционного Суда РФ, который при анализе российского законодательства обосновывал свои правовые позиции по этому вопросу не только нормами Конституции РФ, но и положениями Европейской хартии местного самоуправления, действовавшей в Российской Федерации с 1 сентября 1996 г. по 23 марта 2003 г.[6] Прекращение

[2] См., например: *Ряшин М. П., Таболин В. В.* Общие принципы местного самоуправления : новые взгляды и подход // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 46–49.

[3] URL: https://www.youtube.com/watch?v=JOYXVDm7VsM

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[5] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8

[6] О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ //

действия данного международного правового акта стало поводом для дискуссии по поводу его применимости в нашем государстве со стороны некоторых представителей органов государственной власти и научного сообщества. К примеру, в статье М. П. Ряшина и В. В. Таболина сказано: «Современный мир, а с ним (может и быстрее) меняются основополагающие принципы, на которых формировалось российское местное самоуправление; укрепляются и расширяются народовластные, ослабевают и исчезают привнесенные с Запада либеральные, формируются новые, востребованные практикой жизнедеятельности муниципальных образований»[7]. К первой группе «народовластных» принципов, наиболее емко выражающих природу местного самоуправления, авторы относят самостоятельность, ответственность и ограниченность компетенции, что, по их мнению, считается ослабевающими и исчезающими либеральными принципами, в статье не говорится[8].

О. А. Кожевников отмечает высокую степень «интеграции» Европейской хартии местного самоуправления в систему конституционно-правового и муниципально-правового регулирования в период ее применение на территории Российской Федерации, а неоднократное применения норм названной хартии в судебной практике Конституционного Суда РФ говорит о настоятельной необходимости сохранить в российской практике накопленный опыт «взаимодействия» норм Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления в целях дальнейшей поддержки конституционной стабильности и законности[9]. Согласны с теми авторами, которые считают, что положения Европейской хартии местного самоуправления сформулированы таким образом, что не позволяют рассматривать их как требования построения муниципальной власти по единому образцу, ее текст направлен лишь на гармонизацию демократических стандартов местного самоуправления с учетом уважительного отношения к национальному своеобразию каждого государства[10]. Кроме того, аналогичные принципы закреплены в Постановлении Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках содружества» от 29 октября 1994 г.[11] Полагаем, что Европейская хартия местного самоуправления вполне обоснованно останется источником науки муниципального права, в том числе наряду с федеральным и региональным законодательством, источником обоснования, закрепления принципов местного самоуправления.

За прошедший период существования российского местного самоуправления в конституционно-правовой и муниципально-правовой науке вопросам принципов местного самоуправления посвящено огромное количество публикаций, в которых детально проанализированы их различные виды и содержание[12]. Тем не ме-

Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст.1695 ; О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы : федер. закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

[7] *Ряшин М. П., Таболин В. В.* Указ. соч. С. 46.

[8] См.: Там же.

[9] См.: *Кожевников О. А.* Европейская хартия местного самоуправления : история применения, не подлежащая «забвению» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2023. № 2 (51). С. 148.

[10] См.: *Кожевников О. А.* Указ. соч. С.149–150 ; *Гриценко Е. В.* Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российском праве // Европейское право и национальное законодательство : сборник науч. трудов / отв. ред. Е. В. Алферова. М., 2007. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave

[11] Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 6. С. 85–89.

[12] См., например: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М., 1996. 136 с. ; *Шеремет К. Ф.* Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998. С. 38–55 ; *Пылин В. В.* Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 26–32 ; *Костюков А. Н.* Принципы местного самоуправления // Местное право. 2002. № 3–4. С. 27–46 ; *Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е.* Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне : правовые основы : монография. М., 2017. 288 с. ; *Лолаева А. С.* Учет исторических и местных традиций как принцип организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С.18–22 ; *Бабичев И. В.* Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67–74 ; *Карасев А. Т., Коваленко К. И.* Самостоятельность местного самоуправления как клю-

нее новая редакция Конституции РФ и развернувшаяся дискуссия по этому вопросу дают основания обратить внимание на некоторые новые аспекты данной проблематики.

Важнейшей новеллой конституционных поправок 2020 г. стало закрепление в тексте Конституции РФ положений о **единстве** системы публичной власти и о **взаимодействии** ее органов. Понятие «система публичной власти» не исчерпывает всего многообразия содержания категории «публичная власть», принадлежащей единому многонациональному народу Российской Федерации, к которой, в частности, также может быть применим подход о триединой сущности, выступающей как властные полномочия народа в целом и иных коллективных субъектов, объединений граждан; органов публичной власти (ст. 3 Конституции РФ); а также субъективное право гражданина на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). При рассмотрении вопроса о принципах, следовательно, необходимо учитывать, что принципы публичной власти соотносятся с принципами организации и деятельности системы публичной власти как целое и частное. Общие принципы публичной власти, нормативно закрепленные через систему основ конституционного строя, безусловно, продуцируются на все ее аспекты и формы осуществления, в том числе и на принципы системы публичной власти.

В силу вышесказанного представляется обоснованным говорить о следующих трех основных группах принципов местного самоуправления как института публичной власти:

– общие принципы публичной власти, действующие в местном самоуправлении, продуцирующем ее особую разновидность – муниципальную власть;

– основные, базовые принципы местного самоуправления, в которых выражаются его особенности как разновидности публичной власти и которые распространяются на все его институты, на все направления его функционирования;

– принципы отдельных институтов местного самоуправления (территориальной основы, экономической основы и др.), в том числе принципы организации и деятельности его органов как части единой системы публичной власти (организационной основы).

Актуальной задачей науки муниципального права в связи с прошедшей в 2020 г. конституционной реформой является уточнение видов и содержания базовых принципов местного самоуправления, а также необходимость анализа принципов отдельных его институтов на предмет их соответствия данным основополагающим принципам местного самоуправления. Кроме того, следует уделить внимание соотношению общих принципов местного самоуправления и принципов единой системы публичной власти, частью которой являются органы местного самоуправления, в том числе в целях доктринального обоснования отсутствия противоречий между ними.

За минувшие 30 лет существования местного самоуправления в России как конституционно закрепленного института публичной власти можно считать общепризнанными базовые принципы местного самоуправления, сформулированные классиками отечественной муниципально-правовой науки К. Ф. Шереметом, В. И. Васильевым, О. Е. Кутафиным, В. И. Фадеевым и др. Так, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев относят к ним следующие: «а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения; б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; в) сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; е) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; ж) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; з) законность в организации и деятельности местного самоуправления; к) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления; л) государственная гарантия местного самоуправления»[13].

В. И. Васильев подразделяет принципы местного самоуправления на две группы: принципы, устанавливающие положение муниципальной власти в общей системе публичной власти, и принципы, с которыми связано демократиче-

чевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76 ; и др.

[13] *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 101–102.

ское устройство и функционирование муниципальной власти. К *первой группе* принципов он относит следующие: 1) компетенционная обособленность органов местного самоуправления; 2) отсутствие в отношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти и органов разных уровней местного самоуправления между собой признаков субординации и подчиненности; 3) взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти при решении общих задач; 4) организационная самостоятельность органов местного самоуправления; 5) соразмерность финансовых и материальных ресурсов органов местного самоуправления и их компетенции; 6) право органов государственной власти наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 7) право органов местного самоуправления на судебную защиту. Во *вторую группу* принципов включены следующие: 1) выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц; 2) обязательное наличие представительных органов местного самоуправления; 3) гласность деятельности органов местного самоуправления; 4) законность деятельности органов местного самоуправления; 5) участие населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении и контроле за исполнением решений органов местного самоуправления; 6) подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению[14].

Несмотря на некоторые отличия в приведенных видах принципов местного самоуправления, в целом содержательно и в какой-то степени текстуально они во многом совпадают. В свете современной редакции Конституции РФ и федерального законодательства многие из вышеперечисленных принципов местного самоуправления целесообразнее отнести к системе общих принципов публичной власти, частью которой оно является, например, такие как соблюдение прав и свобод человека и гражданина; сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан; взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти (точнее – взаимодействие органов публичной власти); законность; гласность и др. Отдельные положения целесообразнее считать принципами организационной основы местного самоуправления, поскольку они в большей степени характеризуют систему органов местного самоуправления как часть системы публичной власти. Это, например, выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц; обязательное наличие представительных органов местного самоуправления; подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению и др.

Полагаем, что к общим принципам местного самоуправления, отражающим его сущность и особенности как разновидности публичной власти, являющимся базовыми положениями для формирования его правовой основы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и отражающимся в принципах его отдельных институтов, можно отнести следующие:

1) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

2) организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти;

3) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;

4) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

5) государственная гарантированность местного самоуправления.

Практически все названные основные принципы имеют нормативное закрепление в Конституции РФ и федеральном законодательстве, кроме, пожалуй, принципа соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Ранее выделение этого принципа обосновывалось положениями ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем есть все основания полагать, что данный принцип имеет свое официальное подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ, в том числе в достаточно четко сформулированных положениях постановления от 30 мая 2023 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 33 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

[14] См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 37–39.

населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области[15].

Так, в данном постановлении сказано, что «…принятие мер, направленных на ликвидацию указанных загрязнений окружающей среды, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает четкое законодательное регулирование возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия». И далее: «Конституция Российской Федерации не исключает такого распределения полномочий между различными уровнями публичной власти, при котором, в частности, полномочия в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также находящихся в федеральной собственности, могут быть возложены и на иные уровни публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое возложение предполагает как соблюдение вытекающего из Конституции Российской Федерации порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями, так и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Иное, как подчеркивает Конституционный Суд РФ, «…влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти…».

На это обстоятельство при рассмотрении указанного решения Конституционного Суда РФ обращает внимание, в частности, Д. В. Славецкий, отмечая, что правовое регулирование компетенции муниципальных образований должно разграничивать вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Иной подход к правовому регулированию, по мнению Конституционного Суда, ведет к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создает угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ)[16].

Полагаем, что данные принципиальные выводы Конституционного Суда РФ должны учитываться как законодателями, так и правоприменителями при рассмотрении всех иных вопросов компетенции местного самоуправления, а также ее обеспеченности материальными и финансовым ресурсами.

Следующий вопрос, нуждающийся в уточнении, – нет ли противоречий между базовыми принципами местного самоуправления и закрепленными в законодательстве, а именно Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), принципами деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, частью которой, как уже отмечалось, являются органы местного самоуправления. Уточнение содержания принципов тех или иных публично-властных институтов, даже при неизменности их нормативного закрепления, в зависимости от изменения политической ситуации, появления новых обстоятельств, влияющих на развитие государственности, возникновения новых общественных отношений, в целях более эффективной их реализации, можно считать естественным про-

[15] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

[16] См.: *Славецкий Д. В.* О новой гарантии муниципальным образованиям – учете их финансовых возможностей – в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 23.

цессом, однако при условии, что это не приведет к искажению конституционно закрепленной сущности данных институтов.

Статья 2 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривает следующие принципы:

1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

2) верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

5) единство системы публичной власти;

6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;

7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;

10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;

12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;

13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Такие базовые принципы местного самоуправления, как самостоятельность в решении вопросов местного значения, соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям местного самоуправления и его государственная гарантированность, непосредственно охватываются содержанием п. 9, 10 и 11 данной статьи. Что касается принципа организационной обособленности, т. е. невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также многообразия организационных форм его осуществления, то их отсутствие в данной статье можно объяснить тем, что они напрямую закреплены Конституцией РФ (ст. 12, 130) и являются предметом регулирования не Федерального закона № 414-ФЗ, закрепляющего, прежде всего, правовые основы организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а Федерального закона № 131-ФЗ. В нем данные конституционные принципы находят свое отражение в главах 5 и 6.

Смыслового, содержательного противоречия данных базовых принципов местного самоуправления с процитированной ст. 2 Федерального закона № 414-ФЗ не имеется. Предусмотренное п. 5 единство системы публичной власти не означает ее одинаковости и полной соподчиненности. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, вхождение органов местного самоуправления в систему публичной власти не превращает их в местные органы государственной власти, а подчеркивает единую природу всех форм осуществления народовластия, с учетом особенностей разных уровней публично-территориальной организации единой власти народа[17].

Принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях также не отменяет конституционно закрепленной самостоятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пределах своих полномочий.

[17] См., например, постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708 ; по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15 января 1998 г. № 3-П // Там же. 1998. № 4. Ст. 532 ; по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Там же. 2002. № 14. Ст. 1374 ; и др.

По этому поводу хочется вместе с А. Н. Чертковым сказать следующее: «Согласимся с Конституционным Судом, что изменения в главе 8 Конституции РФ действительно "не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению". Они полностью соответствуют ст. 12 Конституции и иным ее нормам глав 1 и 2. Суд абсолютно прав, что конституционные новации "не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти"»[18].

Позитивно оценивая возросшее внимание научного сообщества к проблематике принципов местного самоуправления, вместе с тем считаем, что не все предложения в этой сфере соответствуют самому понятию «принцип» как основополагающее начало того или иного явления, отражающее его сущность. Так, в уже упоминавшейся статье М. П. Ряшина и В. В. Таболина предлагается считать принципами местного самоуправления *принцип цифровизации и внедрения информационных технологий* в процессы управления жизнедеятельностью населения муниципального образования, *принцип полезности деятельности муниципальных органов власти и управления*[19]. На наш взгляд, в данном случае речь идет не о принципах местного самоуправления, а о технологических методах управления и критериях оценивания субъектов муниципальной управленческой деятельности.

Таким образом, пределы возможной трансформации понимания, толкования, нормативного закрепления базовых принципов местного самоуправления должны определяться таким критерием, как их соответствие конституционной сущности данного публично-властного института. Нельзя допустить, чтобы грядущее реформирование законодательства привело к тому, чтобы под видом особого российского местного самоуправления мы получили нечто иное, совсем им не являющееся, поскольку, несмотря на все национальные, исторические и иные особенности организации местного самоуправления в различных государствах, оно имеет общие сущностные, основополагающие характеристики, выражающиеся в его базовых принципах.

[18] *Чертков А. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда в отношении местного самоуправления в контексте единства публичной власти // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 35.

[19] См.: *Ряшин М. П., Таболин В. В.* Указ. соч. С. 48–49.

Библиографический список

Бабичев И. В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67–74.

Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. 680 с.

Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне : правовые основы : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2017. 288 с.

Гриценко Е. В. Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российской праве // Европейское право и национальное законодательство : сб. научных трудов / отв. ред. Е. В. Алферова. М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2007. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave

Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76.

Кожевников О. А. Европейская хартия местного самоуправления : история применения, не подлежащая «забвению» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2023. № 2 (51). С. 144–150.

Костюков А. Н. Принципы местного самоуправления // Местное право. 2002. № 3-4. С. 27–46.

Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби : Проспект, 2006. 672 с.

Лолаева А. С. Учет исторических и местных традиций как принцип организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 18–22.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М., 1996. 136 с.

Пылин В. В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 26–32.

Ряшин М. П., Таболин В. В. Общие принципы местного самоуправления : новые взгляды и подход // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 46–49.

Славецкий Д. В. О новой гарантии муниципальным образованиям – учете их финансовых возможностей – в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 22–26.

Чертков А. Н. Правовые позиции Конституционного Суда в отношении местного самоуправления в контексте единства публичной власти // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 32–35.

Шеремет К. Ф. Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособие / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998. С. 38–55.

References

Babichev I. V. Norms-principles of the European Charter of Local Self-Government as an integral part of the legal doctrine of the Russian model of local self-government // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 6. P. 67–74.

Chertkov A. N. Legal positions of the Constitutional Court in relation to local self-government in the context of the unity of public power // Journal of Constitutional Justice. 2021. No. 2 (80). P. 32–35.

Gritsenko E. V. The European Charter of Local Self–Government and its implementation in Russian law // European Law and National legislation : a collection of scientific papers / ed. E. V. Alferova. Moscow: Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, 2007. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave

Karasev A. T., Kovalenko K. I. Independence of local self-government as a key principle of state and local government // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. P. 73–76.

Kostyukov A. N. Principles of local self-government // Local law. 2002. No. 3-4. P. 27–46.

Kozhevnikov O. A. The European Charter of Local Self-Government: the history of application, not subject to "oblivion" // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 2 (51). P. 144–150.

Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal Law of the Russian Federation : textbook. 3rd ed., reprint. and additional. Moscow : TK Velbi : Prospect, 2006. 672 p.

Lolaeva A. S. Taking into account historical and local traditions as a principle of the organization of local self-government // State power and local self-government. 2017. No. 3. P. 18–22.

On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference, April 25, 1996. Moscow, 1996. 136 p.

Pylin V. V. Fundamentals and principles of local self-government // Journal of Russian Law. 1999. No. 7/8. P. 26–32.

Ryashin M. P., Tabolin V. V. General principles of local self-government : new views and approach // Constitutional and municipal law. 2023. No. 4. P. 46–49.

Sheremet K. F. The system and content of the general principles of the organization of local self-government // Local self-government: modern Russian experience of legislative regulation: textbook. manual / eds. K. F. Sheremet, I. I. Ovchinnikov. Moscow, 1998. P. 38–55.

Slavetsky D. V. On a new guarantee to municipalities – accounting for their financial capabilities – in accordance with the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 30, 2023 No. 27-P // Municipal Property: Economics, Law, Management. 2023. No. 3. P. 22–26.

Vasiliev V. I. Development of democratic principles and institutions at the municipal level: legal foundations. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation : Norm : INFRA-M, 2017. 288 p.

Vasiliev V. I. Municipal law of Russia: Textbook. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow : Justicinform, 2012. 680 p.

Воронежский государственный университет
Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Поступила в редакцию: 05.09.2023

Voronezh State University
Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Received: 05.09.2023

Для цитирования:

Бялкина Т. М. О принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 8–17. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8–17.

For citation:

Byalkina T. M. On the principles of local self-government in the unified system of public power // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 8–17. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/8–17.

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

УДК 342.71
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/18–28

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

С. Ю. Пронякина
Воронежский государственный университет

TRENDS IN THE LEGAL REGULATION OF DUAL CITIZENSHIP IN THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES

S. Yu. Pronyakina
Voronezh State University

Аннотация: проанализированы основные тенденции правового регулирования вопросов двойного гражданства в законодательстве зарубежных стран. Проводится сравнительно-правовой анализ законодательства ряда зарубежных стран, регулирующего вопросы гражданства, предлагается классификация стран в зависимости от принципа правового регулирования на две категории: страны, законодательство которых разрешает двойное гражданство, и страны, чье законодательство запрещает двойное гражданство.
Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство, зарубежные страны, разрешение двойного гражданства, запрет двойного гражданства.

Abstract: the article analyzes the main trends in the legal regulation of dual citizenship issues in the legislation of a number of foreign countries. The author conducts a comparative legal analysis of the legislation of a number of foreign countries regulating issues of citizenship, proposes a classification of countries depending on the principle of legal regulation into two categories: countries whose legislation allows dual citizenship and countries whose legislation prohibits dual citizenship.
Key words: citizenship, dual citizenship, foreign countries, permission of dual citizenship, prohibition of dual citizenship.

Нормативно-правовое закрепление вопросов двойного гражданства в законодательстве прежде всего отражает отношение конкретного государства к данному институту: правовые нормы могут как поощрять развитие бипатризма, так и наоборот – препятствовать, а также определять права и обязанности лиц, обладающих одновременно гражданством нескольких государств. В некоторых странах двойное гражданство категорически запрещено, например, в Японии, Китае, Индии, Мальте и ряде других. Во многих государствах институт двойного гражданства признан или допускается. Это – Великобритания, Испания, Италия, Израиль, США, Франция, страны Латинской Америки и т. д. Государства, не исключающие двойного гражданства, в правоотношениях с «двойными гражданами» исходят, как правило, из наличия у этих граждан только «своего» гражданства[1].

© Пронякина С. Ю., 2023

[1] См.: *Волох В. А., Воронина Н. А.* К вопросу о двойном гражданстве // Право и политика. 2018. № 1. С. 39–47. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.1.22850. URL: https://e-notabene.ru/plp/article_22850.html (дата обращения: 16.01.2023).

Т. А. Васильева справедливо отмечает, что закрепление положений о множественном гражданстве обычно обусловлено политизацией вопросов двойного гражданства в конкретной стране, наличием многочисленной диаспоры за рубежом, существованием особых связей с определенными странами в силу общего прошлого, близости языка и культуры[2].

Некоторые страны отдельно не регламентируют в законодательстве вопросы двойного гражданства. Вместе с тем двойное гражданство – явление, объективно существующее вне зависимости от воли государственной власти, возникновение которого связано с миграционными процессами, увеличением количества браков между гражданами разных стран. К наиболее распространенным основаниям возникновения двойного гражданства можно отнести натурализацию лица без потери гражданства по рождению; предоставление гражданства ребенку, рожденному от родителей – граждан разных государств, или ребенку, рожденному на территории иностранного государства.

Отдельные страны допускают двойное гражданство для лиц, получивших второе гражданство по рождению или в связи с заключением брака с иностранным гражданином. Например, согласно ст. 15 Закона о гражданстве Нидерландов от 19 декабря 1984 г. «гражданство Нидерландов утрачивается для лица в случае добровольного получения другого гражданства, за исключением случаев рождения в стране другого гражданства, постоянного проживания в стране другого гражданства не менее пяти лет до достижения совершеннолетия; или нахождения в браке с лицом, имеющим это гражданство»[3].

Актуальным представляется выявление закономерностей и тенденций правового регулирования вопросов двойного гражданства в зарубежных странах. В указанных целях автором исследовано законодательство, регулирующее вопросы гражданства, в ряде зарубежных стран: Испании, Франции, Соединенных Штатах Америки, Великобритании, Японии, Республике Индия, Китайской Народной Республике, Федеративной Республике Германия.

Важно отметить, что в одних странах вопросы двойного гражданства урегулированы на конституционном уровне (например, Испании, Индии), в других – в отраслевом законодательстве (например, Соединенных Штатах Америки, Китайской Народной Республике), при этом законы о гражданстве существенно отличаются друг от друга.

Представляется, что разрешение двойного гражданства является принципом правового регулирования в тех странах, где законодательством двойное гражданство прямо разрешено или прямо не запрещено, а также разрешено при определенных условиях, например, при наличии международных договоров о двойном гражданстве, которые определяют права и обязанности бипатрида по отношению к каждой из стран. Принцип запрета двойного гражданства действует в тех странах, где в законодательстве наличие двойного гражданства у лица запрещено как общее правило, несмотря на отдельные законодательные исключения.

В **Испании** на конституционном уровне закреплена возможность заключать договоры о двойном гражданстве. Согласно ст. 11 Конституции Испании 1978 г. государство может заключать договоры о двойном гражданстве с латиноамериканскими странами или со странами, которые имели или имеют особые связи с Испанией[4]. В этих странах, даже если они не признают за своими гражданами такого права на взаимной основе, испанцы могут натурализоваться без потери своего гражданства по рождению.

Испанией заключены соглашения о двойном гражданстве со многими латиноамериканскими государствами: Аргентиной, Боливией, Гватемалой, Гондурасом, Доминиканской Республикой, Колумбией, Коста-Рикой, Никарагуа, Парагваем, Перу, Чили, Эквадором. Большинство соглашений имеют одинаковую структуру и регулируют идентичные вопросы. В данных документах закрепляется оригинальная система, в соответствии с которой действующим является только один из статусов лица, имеющего гражданство Испании и одного из лати-

[2] См.: *Васильева Т. А.* Регламентация двойного гражданства в европейских странах : современные тенденции // СКО. 2011. № 4 (83). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/reglamentatsiya-dvoynogo-grazhdanstva-v-evropeyskih-stranah-sovremennye-tendentsii (дата обращения: 16.01.2023).

[3] Закон о гражданстве Нидерландов от 19 декабря 1984 г. URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2014-04-01 (дата обращения: 11.01.2023).

[4] Конституция Испании 1978 г. URL: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf (дата обращения: 11.01.2023).

ноамериканских государств. Подразумевается, что второе гражданство находится как бы в «замороженном» режиме, но в случае необходимости может быть активизировано по заявлению гражданина. При этом право на двойное гражданство может быть не реализовано[5].

Францию можно считать примером государства, законодательство которого прямо разрешает двойное гражданство.

Постановлением № 45-2441 от 19 октября 1945 г.[6] веден Кодекс о гражданстве, в котором был закреплен открытый подход к интеграции иммигрантов и их детей, независимо от страны их происхождения, вопреки пожеланиям сторонников этнического подхода во главе с Жоржем Мауко, генеральным секретарем Верховного комитета по народонаселению[7].

С 1973 г. двойное гражданство легализовано для всех граждан Франции, изменения были внесены законом № 73-42 от 9 января 1973 г.[8], который закрепил, что оба супруга передают гражданство своим детям и имеют доступ к французскому гражданству на одинаковых условиях. Потеря французского гражданства может произойти только по требованию лица, которое должно проживать в другой стране и иметь иное гражданство, приобретенное в порядке натурализации. В развитие вышеописанных принципов правового регулирования вопросов двойного гражданства 5 марта 2009 г. Франция денонсировала первую главу Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства от 6 мая 1963 г.[9]

В настоящее время французское законодательство также допускает возможность иметь два гражданства. Положения о гражданстве включены в Гражданский кодекс Франции 1804 г., который содержит раздел, посвященный вопросам гражданства (ст. 17–33-2)[10].

Французское гражданство приобретается при рождении, если один из родителей ребенка является французом (независимо от места рождения) или если ребенок родился во Франции и один из родителей также родился во Франции[11]. Согласно ст. 23 Гражданского кодекса Франции любой гражданин Франции, постоянно проживающий за границей, который добровольно приобретает иностранное гражданство, теряет французское гражданство только в том случае, если он прямо заявляет об этом. Статья 21.27.1 закрепляет: приобретая французское гражданство по решению государственного органа или по заявлению, заинтересованное лицо указывает компетентному органу гражданство или гражданства, которыми оно уже обладает и сохраняет в дополнение к французскому гражданству, а также гражданства, от которых он намерен отказаться.

Интересными и актуальными для заимствования другими странами представляются следующие положения Гражданского кодекса Франции. Гражданин Франции теряет французское гражданство, если проходит службу в иностранной армии или состоит на иностранной государственной службе или в международной организации, частью которой Франция не является, либо оказывает помощь указанным организациям, если не уволился со своей службы или нарушает судебный запрет (ст. 23.7, 23.8 Гражданского кодекса Франции).

Таким образом, во Франции двойное гражданство разрешено, однако возможно лишение гражданства Франции, что прямо не связано с наличием второго иностранного гражданства, а возможно только в исключительных случаях.

К странам, не запрещающим двойное гражданство, можно отнести **Соединенные Штаты Америки** (далее также – США).

---

[5] См.: *Вениаминова М. В.* Договорное регулирование двойного гражданства в Испании // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2 (54). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/dogovornoe-regulirovanie-dvoynogo-grazhdanstva-v-ispanii (дата обращения: 16.01.2022).

[6] Постановление № 45-2441 от 19 октября 1945 г. о Кодексе французского гражданства. URL: www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000002294027#top (дата обращения: 16.01.2022)

[7] *Bertossi Christophe*. Report on France. EUDO Citizenship Observatory: 7–8. 2010. URL: https/cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19613/France.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 16.01.2023).

[8] Закон № 73-42 от 9 января 1973 г., дополняющий и изменяющий Кодекс французского гражданства и касающийся некоторых положений, касающихся французского гражданства. URL: https/www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000684539/#LEGIARTI000006283718 (дата обращения: 16.01.2023).

[9] Двойное гражданство во Франции. URL: https://www.dualcitizenshipreport.org/dual-citizenship/%d1%84%d1%80%d0%b0%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%8f/?lang=ru (дата обращения: 16.01.2023).

[10] Гражданский кодекс Франции. Глава I: Общие положения (статьи 17–17-12). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006117612/#LEGISCTA000006117612 (дата обращения: 16.01.2023).

[11] *Bertossi Christophe*. Op. cit.

Конституция США 1787 г. (поправка XIV) закрепляет принцип, согласно которому все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных Штатах Америки и находящиеся под их юрисдикцией, являются гражданами Соединенных Штатов Америки и штата, в котором они проживают[12].

Институт гражданства подробно регламентируется Законом об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act) 1952 г., нередко именуемым законом Уолтера – Маккарена. По общему правилу дети, родившиеся на территории США (50 штатов и округ Колумбия), а также на принадлежащих США территориях, таких как Пуэрто-Рико, Гуам, Северные Марианские острова, Американские Виргинские острова), получают гражданство США по праву рождения (за исключением детей дипломатического персонала)[13].

В законе различаются понятия nationality (национальность) и citizenship (гражданство). Лица, обладающие nationality of USA, т. е. гражданством в широком смысле слова, в русских переводах нередко именуются американцами или лицами американской национальности, а лица, обладающие citizenship of USA, – гражданами США. Citizenship порождает между человеком и Соединенными Штатами Америки как государством права и обязанности, признаваемые в данной стране, в полном объеме. Лица же, обладающие nationality, но не имеющие citizenship, обладают правом на покровительство со стороны США за рубежом, правом свободного въезда на территорию страны и выезда из нее[14].

Анализ положений Закона об иммиграции и гражданстве 1952 г. позволяет сделать вывод о высоких требованиях, предъявляемых при натурализации лица. Ни одно лицо не может быть натурализовано в качестве гражданина США, если оно не может продемонстрировать знание и понимание основ истории, а также принципов и форм правления Соединенных Штатов Америки (ст. 312.2 Закона об иммиграции и гражданстве); лицо, ходатайствующее о натурализации, несет бремя доказывания того, что он был и остается человеком с хорошими моральными качествами (ст. 316.10 Закона об иммиграции и гражданстве)[15].

Закон об иммиграции и гражданстве США прямо не запрещает двойное гражданство, но и не признает открыто существование данного института. Фактическое двойное гражданство можно приобрести в результате коллизии законодательства о гражданстве США и какого-либо иного государства.

Как отмечает Кристина Эскобар, все большее число латиноамериканских стран выносят решения в пользу разрешения своим гражданам натурализоваться за границей без потери статуса гражданина. В 1990-е гг. Соединенные Штаты Америки для сокращения иммиграции ограничивали права и привилегии законных резидентов, например при реформе системы социального обеспечения 1996 г., чем косвенно оказывали давление на мигрантов с целью натурализации. Совокупным эффектом этих двух политик стало увеличение числа лиц с двойным гражданством[16].

Отрицательное отношение к наличию иностранного гражданства у гражданина США символично выражено в клятве верности флагу (ст. 337.1 Закона об иммиграции и гражданстве): «Настоящим я клятвенно заверяю, что я абсолютно и полностью отрекаюсь от верности и преданности любому иностранному монарху, властителю, государству или суверенной власти, подданным или гражданином которого я являлся до этого дня…»[17].

---

[12] Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. URL: https://www.law.cornell.edu/constitution/index.html (дата обращения: 22.01.2023).

[13] Закон об иммиграции и гражданстве США (Immigration and Nationality Act) 1952 г. URL: https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/2022/title8 (дата обращения: 22.01.2023).

[14] См.: *Страшун Б. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001. Т. 2. URL: http://robotlibrary.com/book/71-konstitucionnoe-gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyx-stran-tom2/12-2-grazhdanstvo-ssha.html (дата обращения: 22.01.2023).

[15] Закон об иммиграции и гражданстве США (Immigration and Nationality Act) 1952 г. URL: https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/2022/title8 (дата обращения: 22.01.2023).

[16] *Escobar C.* Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics // Oboler S. (ed.) Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging. Palgrave Macmillan, New York, 2006. DOI: 10.1057/9780230601451_5. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230601451_5#chapter-info (дата обращения: 22.01.2023).

[17] Присяга на верность Соединенным Штатам Америки. URL: https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship/the-naturalization-interview-and-test/naturalization-oath-of-allegiance-to-the-united-states-of-america (дата обращения: 22.01.2023).

Особое внимание в законодательстве США уделяется вопросу поступления гражданина США на службу в иностранном государстве. В 1896 г. в судебном деле «Виборг против США» Верховный суд США одобрил решение суда низшей инстанции, согласно которому выезд физического лица за границу с целью зачисления в иностранную армию не является преступлением; однако, если лицо уже завербовано или нанято в Соединенных Штатах Америки, данный факт будет признан нарушением[18]. Служба лица в вооруженных силах иностранного государства может служить основанием для прекращения гражданства США. Так, ст. 349 (a) (3) Закона об иммиграции и гражданстве предусматривает утрату гражданства США, если гражданин США добровольно и с намерением отказаться от гражданства США вступает или служит в вооруженных силах иностранного государства, участвующего в военных действиях против Соединенных Штатов Америки, или служит в вооруженных силах любого иностранного государства в качестве унтер-офицера. Статья 315.4 Закона об иммиграции и гражданстве 1982 г. содержит перечень стран, с которыми заключены договоры, предусматривающие взаимное освобождение иностранных граждан от военной службы. Например, с Аргентиной (ст. X, 10 Stat. 1005, 1009, вступил в силу в 1853 г.), Австрией (ст. VI, 47 Stat. 1876, 1880, вступил в силу с 1928 г.), Китаем (ст. XIV, 63 Stat. 1299, 1311, вступил в силу с 1946 г.), Италией (ст. XIII, 63 Stat. 2255, 2272, вступил в силу с 1948 г.)[19].

В **Великобритании** вопросы британского гражданства с 1 января 1983 г. регулируются Законом о британском гражданстве 1981 г. (British Nationality Act 1981)[20]. В соответствии с ним в Великобритании существует несколько типов гражданства: британское (гражданство Великобритании) – British Citizenship; гражданство британских зависимых территорий – British Dependent Territories Citizenship; британское зарубежное (заморское) гражданство – British Overseas Citizenship.

Наличие множества видов гражданств обусловлено во многом историческими причинами. До 1949 г. существовали только британские подданные (лица, верные британскому монарху) и лица, находящиеся под британской защитой, которым британцы предоставили защиту. Позднее в стране было введено гражданство Великобритании и гражданство колоний (CUKC). Это была чрезвычайно широкая категория, которая в 1977 г. включала около 950 миллионов человек во всех основных регионах мира. Основная идея Закона о британском гражданстве 1981 г. заключалась в том, чтобы поименовать разными видами гражданство для существующих де-факто категорий граждан[21].

Британский закон о гражданстве не запрещает множественное гражданство, включая двойное. Гражданин Великобритании, получивший гражданство другой страны, не обязан отказываться от своего британского гражданства. Вместе с тем важно отметить некоторые исключения из общего принципа разрешения двойного гражданства. Так, согласно п. 35 раздела IV Закона о британском гражданстве 1981 г. лицо теряет статус британского подданного, если оно приобретает другое гражданство или подданство. Лицо, находящееся под защитой Великобритании, также потеряет этот статус, если оно получит какое-либо другое гражданство. Как правило, это происходит, когда территория, которая была зависимым государством, становится независимой, а те, кто связан с ней, приобретают гражданство этой страны[22].

В соответствии с п. 40 раздела V Закона о британском гражданстве 1981 г. Государственный секретарь может своим приказом лишить гражданства любого британского гражданина, если он убежден, что этот гражданин показал себя действием или речью нелояльным по отноше-

[18] Консультации о возможной потере гражданства США и иностранной военной службе. URL: https/travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/Advice-about-Possible-Loss-of-US-Nationality-Dual-Nationality/Loss-US-Nationality-and-Foreign-Military-Service.html (дата обращения: 07.01.2023).

[19] Закон об иммиграции и гражданстве США (Immigration and Nationality Act) 1952 г. URL: https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/2022/title8 (дата обращения: 07.01.2023).

[20] Закон о британском гражданстве (British Nationality Act 1981). URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/contents (дата обращения: 07.01.2023).

[21] *Naujoks D.* Atypical citizenship regimes: comparing legal and political conceptualizations. CMS 8. 1 2020. URL: https://doi.org/10.1186/s40878-019-0156-0 (дата обращения: 07.01.2023).

[22] Множественная национальность и множественное гражданство (включая двойную национальность и двойное гражданство). URL: https/immigrationbarrister.co.uk/multiple-nationality-and-multiple-citizenship/ (дата обращения: 22.01.2023).

нию к монарху; или же во время любой войны незаконно торговал или общался с врагом, или занимался или был связан с любым бизнесом, который, насколько ему известно, велся таким образом, чтобы помочь врагу в этой войне; или же в течение пяти лет с соответствующей даты было приговорено в любой стране к тюремному заключению на срок не менее двенадцати месяцев[23].

Так, в феврале 2019 г. Шамиме Бегум была лишена гражданства Великобритании по решению Государственного секретаря в интересах национальной безопасности в связи с присоединением к террористической организации. Бегум подала апелляцию в соответствии с разделом 40А Закона о британском гражданстве 1981 г., которая была отклонена в июле 2020 г. Верховным Судом Великобритании, при этом лицу было запрещено возвращение в Великобританию[24].

Таким образом, Великобританию можно отнести к странам, прямо не запрещающим двойное гражданство. Двойное гражданство может возникнуть, если гражданин в этих странах не отказался от гражданства другого государства. При этом обязательный отказ от гражданства иностранного государства не требуется. Следует отметить, что законодательство не содержит понятия «двойное гражданство», а также не указывает на возможность заключения международных договоров по вопросам урегулирования двойного гражданства.

Некоторые страны рассматривают двойное гражданство в целом как явление негативное, в связи с чем законодательно закрепляется запрет на наличие у лица двух гражданств одновременно. Зарубежный исследователь Констанс Вера-Ларруса справедливо отмечает, что одно из социально-политических возражений против двойного гражданства заключается в том, что оно нарушает правило «один гражданин – один голос». Другими словами, двойной избиратель ставит под угрозу универсальные демократические принципы. Еще один важный аргумент против наличия двойного гражданства заключается в том, что такой статус препятствует интеграции гражданина со страной проживания, позволяя поддерживать связь с другой страной[25].

Двойное гражданство запрещено законодательством **Японии**. В соответствии со ст. 11 Закона о гражданстве Японии гражданин Японии утрачивает японское гражданство, когда он приобретает иностранное гражданство по своему собственному выбору в соответствии с законами соответствующей иностранной страны. Статья 12 предусматривает для граждан Японии, родившихся в иностранном государстве и получивших иностранное гражданство по рождению, особые условия. Так, данные лица утрачивают японское гражданство с момента рождения, если только гражданин Японии ясно не заявит о своем желании сохранить японское гражданство в соответствии с положениями Закона о регистрации семьи 1947 г. Выбор гражданства гражданином Японии, имеющим иностранное гражданство, осуществляется до достижения им двадцати двух лет или в течение двух лет, если второе гражданство приобретено после указанного возраста[26].

В январе 2021 г. окружной суд Токио отклонил иск заявителей, оспаривающих запрет для граждан Японии иметь иностранное гражданство. В иске, поданном в суд в 2018 г., восемь мужчин и женщин в возрасте от 30 до 80 лет, родившихся в Японии, но сейчас проживающих в Европе, утверждали, что требование Закона о гражданстве Японии, предусматривающее, что японцы, получившие иностранное гражданство, должны отказаться от своего гражданства, нарушает Конституцию Японии. Судья Хидеаки Мори в решении суда отметил, что двойное гражданство «может привести к конфликту в правах и обязанностях между странами, а также между человеком и государством»[27].

[23] Закон о британском гражданстве (British Nationality Act 1981). URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/contents (дата обращения: 07.01.2023).

[24] See Shamima Begum v Special Immigration Appeals Commission (SIAC) (2020) EWCA Civ 918. URL: https://www.judiciary.uk›uploads›2020/07 (дата обращения: 07.01.2023).

[25] *Vera-Larrucea C.* Dual Citizenship, Double Membership? Membership and Belonging of Immigrants' Descendants in France and Sweden. Int. Migration & Integration. 2012. № 13. P. 165–186. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-011-0211-7#article-info (дата обращения: 16.01.2023).

[26] Закон о гражданстве Японии (Закон № 147 от 1950 г. с поправками, внесенными Законом № 268 от 1952 г., Законом № 45 от 1984 г., Законом № 89 от 1993 г. и Законом № 147 от 2004 г., Законом № 88 от 2008 г.). URL: https/www.moj.go.jp/ENGLISH/information/tnl-01.html (дата обращения: 16.01.2023).

[27] Суд вынес решение в пользу запрета Японии на двойное гражданство. URL: https/english.kyodonews.net/news/2021/01/543d5b467dd5-japan-court-rules-ban-on-

Китайская Народная Республика (далее – КНР) в законодательстве также придерживается принципа запрета двойного гражданства. Согласно ст. 33 Конституции КНР «все лица, имеющие гражданство Китайской Народной Республики, являются гражданами Китайской Народной Республики. Все граждане Китайской Народной Республики равны перед законом»[28].

Действующий Закон о гражданстве КНР 1980 г. прямо запрещает двойное гражданство, что закреплено в соответствующих статьях: «Китайская Народная Республика не признает двойного гражданства ни для одного гражданина Китая» (ст. 3), «подавшее заявку на получение гражданства КНР лицо, получает его после утверждения заявки; при этом не сохраняется гражданство других стран» (ст. 8)[29].

Закон о гражданстве КНР, определяя основания приобретения гражданства по рождению, закрепляет принцип «права крови». Родившееся в Китае лицо, один или оба родителя которого имеют гражданство КНР, имеет гражданство КНР (ст. 4). Родившееся за границей лицо, один или оба родителя которого имеют гражданство КНР, имеет гражданство КНР; однако лицо, оба родителя которого являются гражданами КНР и оба поселились за границей или один из родителей которого является гражданином КНР и поселился за границей, и которое приобрело иностранное гражданство при рождении, не должно иметь китайского гражданства (ст. 5).

В Китайской Народной Республике законодательно предусмотрено автоматическое прекращение китайского гражданства при приобретении иного гражданства. Статья 9 Закона о гражданстве КНР закрепляет, что любой гражданин КНР, который поселился за границей и был натурализован в качестве иностранного гражданина или приобрел иностранное гражданство по собственной воле, автоматически утрачивает китайское гражданство.

К странам, запрещающим двойное гражданство, бесспорно, относится **Республика Индия** (далее – Индия).

При основании республики положения Конституции о гражданстве дискриминировали иммигрантов-мусульман и затрудняли для них приобретение индийского гражданства по сравнению с немусульманскими иммигрантами. Индийские мусульмане, мигрировавшие в Западный Пакистан после раздела и стремившиеся вернуться в Индию, могли стать гражданами только в том случае, если они получили разрешение на «постоянное переселение», что очень затруднило их возвращение в Индию[30].

Двойное гражданство в Индии запрещено на конституционном уровне. Согласно ст. 9 Конституции Индии от 26 ноября 1949 г.: ни одно лицо не может быть или считаться гражданином Индии, если оно добровольно приняло гражданство любого иностранного государства[31].

Закон о гражданстве Индии от 30 декабря 1955 г. содержит положения, направленные на ликвидацию двойного гражданства. Документ регламентирует, что любой гражданин Индии, который путем натурализации, регистрации или иным образом добровольно приобретает гражданство другой страны, после такого приобретения перестает быть гражданином Индии. Однако данные положения не применимы к гражданину Индии во время любой войны, в которой участвует Индия, пока Центральное правительство не распорядится иначе (§ 9 закона). Правительство Индии может лишить любого гражданина индийского гражданства в определенных случаях: гражданин показал себя действием или речью нелояльным по отношению к Конституции Индии; гражданин во время любой войны, в которой участвует Индия, незаконно торговал или общался с врагом или был вовлечен, или связан с любым бизнесом, который, насколько ему было известно, осуществлялся таким образом, чтобы помочь врагу в этой войне (§ 10 закона)[32].

multiple-nationality-constitutional.html (дата обращения: 16.01.2023).

[28] Конституция Китайской Народной Республики от 4 декабря 1982 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[29] Закон о гражданстве КНР (принят на 3-й сессии 5-го Всекитайского собрания народных представителей, обнародован Приказом № 8 Председателя Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей и вступил в силу 10 сентября 1980 г.). URL: https/www.immd.gov.hk/eng/residents/immigration/chinese/law.html (дата обращения: 29.09.2022).

[30] *Chandrachud Abhinav* (February 2020). Secularism and the Citizenship Amendment Act. India: Seventy Years of the Republic. Victoria University of Wellington. 2020. P. 1–35. URL: https://ssrn.com/abstract=3513828 (дата обращения: 30.09.2022).

[31] Конституция Республики Индия от 26 ноября 1949 г. // Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 177–448.

[32] Закон о гражданстве Индии от 30 декабря 1955 года. URL: https/www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1522/1/a1955-57.pdf (дата обращения: 21.01.2023).

И. К. Гуджарал (премьер-министр Индии в 1997–1998 гг.) отмечал: «Мы никогда не поощряем наших людей за границей проявлять двойную лояльность, потому что двойная лояльность создает для них проблемы. Лояльность должна оставаться со страной происхождения. Идея, которую мы поощряем, заключается в том, что где бы ни жил индиец, на него нужно смотреть как на одного из них»[33].

В 2003–2005 гг. в Закон о гражданстве 1955 г. были внесены поправки, вводящие новое понятие – «иностранное гражданство Индии» (Overseas Citizenship of India – OCI). Изменения закона были направлены на предоставление иностранного гражданства Индии лицам индийского происхождения, которые имеют другое гражданство[34]. В настоящее время право на регистрацию в качестве иностранных граждан Индии (получение карты OCI) имеют лица индийского происхождения при условии, что страна, гражданами которой они являются в настоящее время, позволяет двойное гражданство в той или иной форме в соответствии с местными законами[35]. Важно отметить, что правовой статус таких лиц отличается от правового статуса граждан Индии. Так, согласно ст. 7в Закона о гражданстве 1955 г. «владельцы карты иностранного гражданина Индии не имеют права избрания президентом; вице-президентом; не имеют права назначения судьей Верховного суда; судьей Высокого суда; права регистрации в качестве избирателя»[36].

Федеративную Республику Германия (далее – Германия, ФРГ) также можно отнести к странам, которые запрещают двойное гражданство.

В немецком языке понятие «гражданство» обозначается терминами «staatsangehörigkeit» (буквально – «государственная принадлежность») и «burgerschaft» (буквально – «гражданство»). Немецкое законодательство о гражданстве состоит из Основного закона (Конституции) Германии, федерального законодательства («О гражданстве ФРГ», «Об иностранцах», «О переселенцах» и т. д.)[37].

В период 1998–1999 гг. законопроект, предусматривающий введение в Германии двойного гражданства, вызвал бурные протесты со стороны партий консервативной и националистической ориентации. Баварские консерваторы инициировали распространение писем протеста, которые собрали более 5 миллионов подписей, поэтому принятые в июле 1999 г. и действующие с 1 января 2000 г. поправки к закону о гражданстве стали результатом сложного политического компромисса[38].

Согласно нормам действующего Закона о гражданстве ФРГ (с поправками) (STAATS AN GEHORIGKEITSCESETZ, далее – StAG) двойное гражданство не допускается. Согласно норме § 25 StAG гражданин Германии утрачивает свое гражданство в следующих случаях: если он добровольно по своему заявлению или заявлению его законного представителя приобретает гражданство другого государства. При этом место жительства (пребывания) такого гражданина в ФРГ или за ее пределами значения не имеет[39].

При натурализации иностранный гражданин согласно § 10 StAG должен отказаться от своего прежнего гражданства, однако § 12 предусматривает особую натурализацию с принятием множественного гражданства. Следовательно, из общего правила о недопустимости двойного гражданства есть исключения.

Иностранец может не отказываться от своего прежнего гражданства, если существуют серьезные препятствия для такого отказа:

– закон иностранного государства не предусматривает выхода из гражданства;

---

[33] *Naujoks D.* Atypical citizenship regimes : comparing legal and political conceptualizations. CMS 8, 1. 2020. https://doi.org/10.1186/s40878-019-0156-0 (дата обращения: 07.12.2022)

[34] *Ashesh Ashna, Thiruvengadam Arun*. Report on Citizenship Law: India (Report). European University Institute. 2017. URL: https/cadmus.eui.eu/handle/1814/47124 (дата обращения: 21.01.2023).

[35] OCI КАРТА. URL: https://indianembassy-moscow.gov.in/ru/oci.php (дата обращения: 21.01.2023).

[36] Закон о гражданстве Индии от 30 декабря 1955 г. URL: https/www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1522/1/a1955-57.pdf (дата обращения: 21.01.2023).

[37] См.: *Адельсеитова А.Б.* К вопросу о правовом институте гражданства в Федеративной Республике Германии // Ученые записки Крымского федерального ун-та имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2015. №2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-institute-grazhdanstva-v-fede-rativnoy-respublike-germanii (дата обращения: 21.01.2023).

[38] См.: *Ахтенберг Н., Бадура П.* Государственное право Германии. М., 1994, Том 1. С. 136.

[39] Закон о гражданстве от 22 июля 1913 г. (Вестник федерального законодательства I стр. 583 – Вестник федерального законодательства III 102-1). URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/gesetztestexte/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 21.01.2023).

– иностранное государство систематически отказывает в освобождении от гражданства или ставит необоснованные условия выхода из гражданства, или не приняло решения в разумный срок по заявлению о выходе из гражданства, поданному в надлежащей и полной форме;

– процесс выхода из гражданства влечет за собой необоснованные трудности или при отказе от иностранного гражданства иностранец понесет существенные убытки, помимо потери своих гражданских прав, в частности, убытки экономического или имущественного характера;

– иностранец имеет проездной документ в соответствии со ст. 28 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.

Двойное гражданство возникает, если гражданин Германии приобретает гражданство государства – члена Европейского Союза или Швейцарии.

Дополнительные исключения из общего правила отказа от прежнего гражданства при натурализации могут предоставляться в соответствии с положениями международных соглашений.

Кроме того, согласно п. 2 § 25 StAG бипатридом можно стать, «если гражданин ФРГ перед приобретением гражданства другого государства получит специальное письменное разрешение соответствующего ведомства ФРГ».

В результате проведенного исследования законодательства ряда зарубежных стран можно сделать следующие выводы.

1. В настоящее время в мире сложилось несколько принципиально разных подходов к правовому регулированию двойного гражданства. Сравнение законодательства ряда зарубежных стран показывает, что в одних странах вопросы двойного гражданства урегулированы на конституционном уровне, в других – в отраслевом законодательстве, а именно в законах о гражданстве.

2. Все зарубежные страны можно классифицировать в зависимости от принципа правового регулирования в законодательстве на две категории:

– страны, законодательство которых разрешает двойное гражданство;

– страны, законодательство которых запрещает двойное гражданство.

3. Законодательство таких стран, как Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Испания, основано на принципе разрешения двойного гражданства; применяется подход, при котором факт наличия второго гражданства не имеет юридического значения, т. е. лицо рассматривается только как гражданин своей страны. При этом во Франции двойное гражданство прямо разрешено, в США и Великобритании нет как прямого запрета, как и прямого разрешения иметь второе гражданство. В Испании двойное гражданство возможно только при наличии международного договора.

4. Принципом правового регулирования в Китайской Народной Республике, Индии, Японии, Германии следует считать запрет двойного гражданства. Отрицательное отношение к двойному гражданству выражено в прямом законодательном запрете и непризнании двойного гражданства. В Китайской Народной Республике и Индии двойное гражданство запрещено на конституционном уровне. В Германии и Японии двойное гражданство запрещено законом о гражданстве; в Германии предусмотрено множество исключений из общего правила об отказе от прежнего гражданства при натурализации, которые фактически позволяют иметь двойное гражданство.

Библиографический список

Адельсеитова А. Б. К вопросу о правовом институте гражданства в Федеративной Республике Германии // Ученые записки Крымского федерального ун-та имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2015. № 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-institute-grazhdanstva-v-federativnoy-respublike-germanii

Ахтенберг Н., Бадура П. Государственное право Германии. М. : Инфра-М, 1994. Т. 1. С. 136.

Васильева Т. А. Регламентация двойного гражданства в европейских странах : современные тенденции // СКО. 2011. № 4 (83). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/reglamentatsiya-dvoynogo-grazhdanstvav-evropeyskih-stranah-sovremennye-tendentsii

Вениаминова М. В. Договорное регулирование двойного гражданства в Испании // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2 (54). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/dogovornoe-regulirovanie-dvoynogo-grazhdanstva-v-ispanii

Волох В. А., Воронина Н. А. К вопросу о двойном гражданстве // Право и политика. 2018. № 1. С. 39–47. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.1.22850. URL: https://e-notabene.ru/plp/article_22850.html

Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2001. Т. 2. URL:

http://robotlibrary.com/book/71-konstitucionnoe-gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyx-stran-tom2/12-2-grazhdanstvo-ssha.html

Ashesh Ashna, Thiruvengadam Arun. Report on Citizenship Law: India. European University Institute. 2017. URL: https/cadmus.eui.eu/handle/1814/47124

Bertossi, Christophe. Report on France. EUDO Citizenship Observatory: 7–8. 2010. URL: https/cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19613/France.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Chandrachud Abhinav. Secularism and the Citizenship Amendment Act. India: Seventy Years of the Republic. Victoria University of Wellington. 2020. P. 1–35. URL: https://ssrn.com/abstract=3513828

Escobar C. Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics // Oboler S. (ed.) Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging. Palgrave Macmillan, New York, 2006. DOI: 10.1057/9780230601451_5. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230601451_5#chapter-info

Naujoks D. Atypical citizenship regimes: comparing legal and political conceptualizations. CMS 8, 1. 2020. DOI: 10.1186/s40878-019-0156-0.

See Shamima Begum v Special Immigration Appeals Commission (SIAC) (2020) EWCA Civ 918. URL: https://www.judiciary.uk›uploads›2020/07

Vera-Larrucea C. Dual Citizenship, Double Membership? Membership and Belonging of Immigrants' Descendants in France and Sweden // Int. Migration & Integration. 2012. No. 13. P. 165–186. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-011-0211-7#article-info

References

Achtenberg N., Badura P. State law of Germany. Moscow : Infra-M, 1994. Vol. 1. P. 136.

Adelseitova A. B. To the question of the legal institution of citizenship in the Federal Republic of Germany // Uchenye zapiski Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal Sciences. 2015. No. 2. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-institute-grazhdanstva-v-federativnoy-respublike-germanii

Ashesh Ashna, Thiruvengadam Arun. Report on Citizenship Law: India. European University Institute. 2017. URL: https/cadmus.eui.eu/handle/1814/47124

Bertossi, Christophe. Report on France. EUDO Citizenship Observatory: 7–8. 2010. URL: https/cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19613/France.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Chandrachud Abhinav. Secularism and the Citizenship Amendment Act. India: Seventy Years of the Republic. Victoria University of Wellington. 2020. P. 1–35. URL: https://ssrn.com/abstract=3513828

Escobar C. Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics // Oboler S. (ed.) Latinos and Citizenship: The Dilemma of Belonging. Palgrave Macmillan, New York, 2006. DOI: 10.1057/9780230601451_5. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230601451_5#chapter-info

Naujoks D. Atypical citizenship regimes: comparing legal and political conceptualizations. CMS 8, 1. 2020. DOI: 10.1186/s40878-019-0156-0.

See Shamima Begum v Special Immigration Appeals Commission (SIAC) (2020) EWCA Civ 918. URL: https://www.judiciary.uk›uploads›2020/07

Strashun B. A. Constitutional (State) Law of Foreign Countries. Vol. 2. Moscow, 2001. URL: http://robotlibrary.com/book/71-konstitucionnoe-gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyx-stran-tom2/12-2-grazhdanstvo-ssha.html

Vasilyeva T. A. Regulation of dual citizenship in European countries: current trends // SKO. 2011. No. 4 (83). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/reglamentatsiya-dvoynogo-grazhdanstvav-evropeyskih-stranah-sovremennye-tendentsii

Veniaminova M. V. Contractual regulation of dual citizenship in Spain // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2016. No. 2 (54). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/dogovornoe-regulirovanie-dvoynogo-grazhdanstva-v-ispanii

Vera-Larrucea C. Dual Citizenship, Double Membership? Membership and Belonging of Immigrants' Descendants in France and Sweden // Int. Migration & Integration. 2012. No. 13. P. 165–186. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-011-0211-7#article-info

Volokh V. A., Voronina N. A. On the issue of dual citizenship // Law and Politics. 2018. No. 1. P. 39–47. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.1.22850. URL: https://e-notabene.ru/plp/article_22850.html

Воронежский государственный университет

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

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Voronezh State University

Pronyakina S. Yu., Postgraduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Поступила в редакцию: 31.01.2023

Для цитирования:
Пронякина С. Ю. Тенденции правового регулирования вопросов двойного гражданства в законодательстве зарубежных стран // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 18–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/18–28.

Received: 31.01.2023

For citation:
Pronyakina S. Yu. Trends in the legal regulation of dual citizenship in the legislation of foreign countries // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 18–28. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/18–28.

УДК 343.535
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/29–34

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА БАНКРОТСТВА НА РОССИЙСКОМ КРЕДИТНОМ РЫНКЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.

А. В. Плотникова
Юго-Западный государственный университет

LEGAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTION OF BANKRUPTCY IN THE RUSSIAN CREDIT MARKET IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

A. V. Plotnikova
Southwest State University

Аннотация: комплексно исследуется государственно-правовое регулирование института банкротства коммерческих кредитных учреждений в Российской империи. Основное внимание акцентируется на изучении формирования законодательства по процедуре банкротства частных банков с позиции историко-правового метода. Отмечается преемственность норм дореволюционного законодательства современной правовой политикой института банкротства. Делается вывод, что в конце XIX – начале XX в. был сформирован эффективный комплекс норм, регулирующих банкротные процедуры в системе российских частных коммерческих учреждений.
Ключевые слова: коммерческие кредитные учреждения, институт банкротства, государство, правовая политика, Министерство финансов, экономический кризис.

Abstract: the article is devoted to a comprehensive study of the state-legal regulation of the institute of bankruptcy of commercial credit institutions in the Russian Empire. The author focuses on the study of the formation of legislation on the bankruptcy procedure of private banks from the perspective of the historical and legal method. Draws parallels about some continuity of the modern legal policy of the institute of bankruptcy. The author comes to the conclusion that at the end of the XIX – beginning of the XX century an effective system of norms regulating bankruptcy procedures in the system of Russian private commercial institutions was formed.
Key words: Commercial credit institutions, bankruptcy institution, state, legal policy, Ministry of Finance, economic crisis.

Происходящие в России экономические изменения на фоне санкций и контрсанкций повлекли за собой экономический кризис, торговую блокаду, потерю финансовых партнеров, чем вызвали волну банкротства в российском бизнесе. Поэтому важная роль в решении данных проблем отводится государственным органам управления торговыми институтами, особенно важно четкое функционирование института банкротства, который имеет ряд недостатков, требующих доработки. Изучение историко-правового опыта регулирования торговых институтов позволит выявить закономерности развития и формирования гражданского российского права, методов регулирования, характерные особенности института банкротства, проследить его преемственность в современном контексте.

Институт банкротства как таковой российскому законодательству известен достаточно давно. Как указывает Т. П. Мельник: «Первые

© Плотникова А. В., 2023

нормы, касающиеся несостоятельности должника, содержались еще в Русской Правде – древнейшем памятнике российского права»[1]. Однако законодательные акты, посвященные банкротству кредитных организаций, начали появляться только в XIX в. Это связано прежде всего с тем, что до середины XIX в. в царской России существовали лишь государственные банки целевого назначения, которые не могли быть подвержены процедуре банкротства, система частных банков отсутствовала.

Набирающий обороты капитализм и индустриализация подтолкнули Россию второй половины XIX в. к созданию системы частных коммерческих банков, цель которых, как указывает Е. П. Вознесенский, заключалась в содействии посредством краткосрочного кредита промышленной жизни страны[2].

Министр финансов С. Ю. Витте описывал процесс создания первых акционерных банков так: «Одну из ведущих ролей на российском кредитном рынке играли акционерные коммерческие банки. Первым акционерным коммерческим банком стал Санкт-Петербургский частный коммерческий банк, учрежденный в 1864 г. Через десять лет в России уже насчитывалось 39 акционерных коммерческих банков, основной капитал которых составлял более 100 миллионов рублей»[3].

По другим данным, в период с 1864–1873 гг. было учреждено около 60 банков, 46 из которых являлись коммерческими, а 14 – поземельными (долгосрочного кредита)[4]. Такое активное развитие банковского сектора повлекло за собой необходимость разработки соответствующей законодательной базы.

Важным шагом в этом направлении явился нормативный акт от 31 мая 1872 г. «Об учреждении частных кредитных установлений», который стал основой правовой базы функционирования коммерческих организаций, акционерных банков, капитал которых должен был составлять не более 5 миллионов рублей[5]. Надзор за их деятельностью возлагался на Государственный Совет и Министерство финансов, в связи с чем министр финансов получал полномочия по утверждению уставов кредитных организаций, осуществлял контроль за операциями, связанными с недвижимостью, торговыми операциями, а также деятельностью банков на бирже. В законе были указаны определенные ограничения на обращение соло-векселей, запрет на приобретение имущества кредитными установлениями, получение особых премий для учредителей из прибыли банка, номинал акций должен был составлять не менее 250 рублей, членство строго ограничивалось только одним обществом. Несмотря на данные ограничения, издание этого акта имело колоссальное значение для развития и становления банковской системы в Российской империи.

Однако динамично развивавшийся российский финансовый рынок не смог устоять перед мировым экономическим кризисом, начавшимся в 1873 г. В 1875 г. первый частный коммерческий банк – Московский коммерческий ссудный банк, – учрежденный в 1870 г., объявил о приостановке платежей «по всем без исключения обязательствам», т. е. фактически объявил себя банкротом.

Как указывает Я. И. Печирин, фигурой, разорившей банк, стал Генри-Бетель Струсберг, выходец из Пруссии, занимавшийся строительством железных дорог и выпуском акций в целях привлечения финансирования на строительство[6]. Также он содержал завод по производству вагонов. Струсберг брал в банке кредиты под залог производимых им вагонов и различных ценных бумаг, зачастую завышая их действительную стоимость. К 1875 г. с помощью таких финансовых махинаций он сумел получить в банке ссуды на общую сумму свыше 8 миллионов рублей, а залоговое обеспечение составляло всего 1 миллион рублей. Начавшееся расследование выявило, что выдача кредитов сопровождалась крупными взятками в карманы лиц, контролирующих деятельность банка, а также фальсификациями финансовой отчетности банка с целью сокрытия его бедственного состояния.

[1] *Мельник Т. П.* Хронологические аспекты отношений несостоятельности (банкротства) в дореволюционной России // Terra Economicus. 2006. № 3. С. 20.

[2] См.: *Вознесенский Е. П.* Операции коммерческий банков. СПб., 1914. С. 3.

[3] *Витте С. Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов / под ред. Л. И. Абалкина. М., 2006. С. 136.

[4] См.: *Каминка А. И.* Акционерные компании. Юридическое исследование. СПб., 1902. Т. 1. С. 11.

[5] Высочайшее мнение Государственного Совета «Об учреждении частных кредитных установлений» от 31 мая 1872 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XLVII. Отделение 1. СПб., 1875. С. 757–759. № 50915.

[6] См.: *Печирин Я. И.* Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб., 1904. С. 125.

Крах Московского коммерческого ссудного банка был настолько значимым событием для России того времени, что В. Е. Маковский написал об этом картину «Крах банка», выставленную сейчас в Третьяковской галерее, о результатах процесса по данному делу в своих дневниках упоминал и Ф. М. Достоевский.

После этого инцидента по стране прокатилась целая волна банкротств коммерческих банков, поставив вопрос о мерах по предупреждению банкротств и о самой процедуре банкротства как таковой.

Система коммерческих банков срочно нуждалась в поддержке со стороны государства. Как указывает С. А. Андрюшин, в период 1875–1882 гг. государство в лице Государственного банка истратило через систему «неуставных ссуд» 290 миллионов рублей на помощь коммерческим банкам, оказавшимся на грани банкротства[7].

Стоит отметить тот факт, что до этого момента в уставах отдельных банков отсутствовали положения, касающиеся порядка их ликвидации. Поэтому в случае прекращения деятельности компании ее правление должно было приступить к ликвидации дел в порядке, «принятом вообще в коммерческих домах», т. е. банкротство банков проходило на основании Устава судопроизводства в коммерческих судах от 14 мая 1832 г[8]. Данная процедура была очень длительной, что влекло за собой огромные проблемы для кредиторов, которые не могли вернуть свои вложения. Как справедливо заметил А. Н. Гурьев: «В уставах банков не было предусмотрено ликвидации их дел, между тем производство таковой в общеустановленном уставами о торговой несостоятельности порядке оказалось на практике неудобным, весьма стеснительным для кредиторов»[9].

В связи со значительными правовыми пробелами в области банкротных процедур коммерческих банков 5 апреля 1883 г. был принят Закон «Об изменениях и дополнениях существующих правил относительно открытия новых акционерных коммерческих банков»[10]. Было решено установить правила контроля деятельности коммерческих банков со стороны правительства и Министерства финансов, которые напрямую связаны с процедурами санации и ликвидации убыточных предприятий. В соответствии с данными правилами сумма обязательств банка не могла превышать его собственный капитал более чем в пять раз. Для сравнения: по закону от 1872 г. сумма обязательств банка ограничивалась десятикратным превышением его собственного капитала. Величина максимального кредита на одного заемщика также сократилась до 10 % от основного капитала банка, при этом основной капитал банка должен был составлять от 500 тысяч до 5 миллионов рублей.

Были установлены и обязательные резервные требования, необходимые для деятельности коммерческих банков. Банк должен был обладать запасным капиталом, формируемым за счет прибыли. Запасный капитал должен был составлять не менее 1/3 от основного капитала. При этом 1/3 запасного капитала должна была храниться в Государственном банке России в форме ценных бумаг, остальными 2/3 банк мог распоряжаться с целью своей коммерческой деятельности.

К обязательным резервам относился также минимальный кассовый резерв банка, величина которого должна была составлять не менее 10 % основного капитала (эта сумма в два раза превосходила уровень аналогичного резерва, установленного законом 1872 г.).

Среди активных операций коммерческому банку дозволялось производить учетные и краткосрочные операции, обеспеченные залогами, а также ссудные и комиссионные операции.

22 мая 1884 г. императором были утверждены «Правила о порядке ликвидации дел частных и общественных установлений краткосрочного кредита»[11]. В отличие от правового акта 1883 г.

---

[7] См.: *Андрюшин С. А.* Особенности эволюции банковской системы России : дис. … д-ра экон. наук. М., 1997. С. 236.

[8] Высочайшее утвержденное учреждение Коммерческих судов и уставов их судопроизводства от 14 мая 1832 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Второе. Т. VII. СПб., 1833. С. 268–298. № 5360.

[9] *Гурьев А. Н.* Очерк развития кредитных учреждений в России. СПб., 1904. С. 207.

[10] Высочайшее утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении и дополнении существующих ныне правил относительно открытия новых акционерных коммерческих банков» от 5 апреля 1883 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. III. СПб., 1886. С. 105–106. № 1484.

[11] Высочайше утвержденные «Правила о порядке ликвидации дел частных и общественных установлений краткосрочного кредита» от 22 мая 1884 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье. Т. IV. СПб., 1887. С. 307–312. № 2249.

ими были установлены нормы, направленные именно на предупреждение банкротств банков и небанковских кредитных организаций.

Первая часть Правил была посвящена мерам, которые применялись к проблемным кредитным организациям для недопущения банкротства. Во второй части описывались условия признания кредитной организации несостоятельной (банкротом) и порядок ее ликвидации. Теперь ликвидация акционерных коммерческих банков становилась обязательной при наличии убытков, не покрывавшихся резервными фондами и 1/3 основного капитала. Также закон от 1884 г. предоставлял право Министерству финансов наравне с кредиторами ставить вопрос о признании банка несостоятельным и подлежащим ликвидации.

Согласно ст. 2 Правил основанием для ликвидации кредитного учреждения являлась утрата им всего запасного и 1/3 основного капитала. В таком случае правление кредитного учреждения обязано было в течение семи дней созвать общее собрание акционеров, членов или пайщиков. Если собрание убеждалось в наличии оснований для закрытия учреждения, оно могло принять постановление либо о ликвидации кредитного учреждения, либо о внесении недостающей части капитала (в таком случае в соответствии со ст. 4 капитал необходимо был внести в течение семи дней после проведения собрания). Если капитал не мог быть восполнен, то собрание обязано было приступить к ликвидации кредитного учреждения, вне зависимости от наличия требований кредиторов. В таком случае ликвидация проводилась без объявления банка банкротом.

Как указывает А. В. Зайцев, особыми полномочиями по надзору за банковской деятельностью обладало министерство финансов[12]. Согласно ст. 5 Правил в случае уменьшения размеров уставного капитала кредитной организации до указанного в законе минимума министр финансов имел право требовать объяснения от органов управления кредитной организации. Помимо этого, министр финансов мог назначить ревизионную комиссию по требованию акционеров, членов или пайщиков кредитной организации, имеющих в совокупности не менее 1/5 доли в ее складочном капитале. Если в результате ревизии было установлено, что кредитная организация подлежит ликвидации, а ее правление не соглашалось с этим, то министр имел право сообщить о результатах проведения ревизии в судебные органы.

Для ликвидации дел кредитного учреждения (без объявления его банкротом) создавалась ликвидационная комиссия, состав которой должен был определяться уставом кредитной организации. Если в уставе данное положение не содержалось, то ликвидаторы избирались на общем собрании акционеров, членов или пайщиков. Министр финансов согласно ст. 15 Правил мог вносить коррективы в состав ликвидационной комиссии или заменить ее полностью.

На ликвидаторов возлагались полномочия по ведению и завершению текущих дел кредитной организации, представлению организации в суде, осуществлению и получению платежей, продаже принадлежавшего организации имущества. Также на них возлагалась солидарная ответственность за причиненные убытки, если такие убытки возникли в результате нарушения Правил о порядке ликвидации дел частных и общественных установлений краткосрочного кредита. В целом, ликвидационную комиссию можно считать прообразом современной временной администрации по управлению кредитной организацией, назначаемой Банком России.

Правила регламентировали также последовательность удовлетворения требований кредиторов, порядок распределения сводного остатка, виды отчетности ликвидационной комиссии и ответственность ее членов за причинение убытков, связанных с осуществлением ликвидации; вводили положение о том, что учреждение объявляется несостоятельным при условии прекращения платежей вследствие расстройства своих дел.

Если в ходе ревизии были установлены признаки несостоятельности кредитной организации, то министр финансов или ликвидационная комиссия обязаны были обратиться в суд с целью признания банка несостоятельным. Таким образом, министр финансов и ликвидаторы наделялись правом возбуждать дело о признании банка несостоятельным и подлежащим ликвидации наряду с кредиторами.

Приняв к производству дело о несостоятельности кредитной организации, суд в качестве предупредительной меры имел право наложить арест на имущество кредитной организации.

[12] *Зайцев А. В.* Правовое регулирование процедуры банкротства кредитных организаций в царской России в XIX веке // Право и управление. XXI век. 2008. № 2 (7). С. 100.

В случае признания кредитного учреждения несостоятельным (банкротом) суд назначал «присяжных попечителей». Количество таких присяжных определялось по усмотрению суда. Если в ходе судебного разбирательства по делу о банкротстве суду требовались более подробные сведения о финансовом состоянии кредитного учреждения, он мог обратиться к министру финансов для назначения ревизии (если ранее она не проводилась).

Как указывает И. Н. Левичева, ликвидация дел кредитной организации (в случае объявления банка банкротом) осуществлялась конкурсным управлением[13]. Если конкурсное управление выявляло в действиях руководителей кредитного учреждения признаки правонарушения, оно должно было поставить в известность прокурора.

Правила 1884 г. также вводили норму, в соответствии с которой, в отличие от дел о торговой несостоятельности, подача жалобы не могла приостановить производство по делу или приведение в исполнение обжалованного определения суда. Можно предположить, что именно из этого правила следует современная норма ст. 189.67 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ, которая гласит, что оспаривание в судебном порядке приказа Банка России об отзыве лицензии у кредитной организации не препятствует принятию арбитражным судом заявления о признании кредитной организации банкротом и не является основанием для приостановления производства по делу. Статья 45 Правил устанавливала, что в делах о банкротстве кредитных учреждений мировые сделки не допускаются.

Данные правила действовали вплоть до революции 1917 г., не претерпевая существенных изменений. 30 ноября 1918 г. ВЦИК было утверждено Положение о народном суде, в примечании к ст. 22 которого содержался запрет на применение «законов свергнутых правительств», таким образом, были отменены все акты российского законодательства[14].

В связи с ликвидацией законодательства Российской империи вопросы банкротства кредитных организаций долгое время оставались неурегулированными.

Таким образом, формирование специального законодательства, посвященного институту банкротства коммерческих кредитных учреждений, в России началось только 80-х гг. XIX в., хотя институт банкротства был известен российскому праву достаточно давно. Тем не менее Правила о порядке ликвидации дел частных и общественных установлений краткосрочного кредита были достаточно прогрессивными для того времени. Можно заметить преемственность многих норм дореволюционного законодательства современным российским правом, к примеру, возможность назначения ликвидационной комиссии до появления признаков банкротства, проверка ревизионной комиссией финансового состоянии банка перед признанием его банкротом, неприменение мирового соглашения и т. д. Все это свидетельствует о большом значении данного законодательного акта для российского права.

Библиографический список

Андрюшин С. А. Особенности эволюции банковской системы России : дис. … д-ра экон. наук. М. : Институт экономики, 1997. 414 с.

Витте С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов / под ред. Л. И. Абалкина. М. : Наука, 2006. 448 с.

Вознесенский Е. П. Операции коммерческий банков. СПб. : М. В. Кечеджи-Шаповалов, 1914. 192 с.

Высочайшее мнение Государственного Совета «Об учреждении частных кредитных установлений» от 31 мая 1872 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Второе. Т. XLVII. Отделение 1. СПб., 1875. С. 757–759. № 50915.

Высочайшее утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении и дополнении существующих ныне правил относительно открытия новых акционерных коммерческих банков» от 5 апреля 1883 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье. Т. III. СПб., 1886. С. 105–106. № 1484.

Высочайшее утвержденное учреждение Коммерческих судов и Уставов их судопроизводства от 14 мая 1832 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание Второе. Т. VII. СПб., 1833. С. 268–298. № 5360.

Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. СПб. : Якорь, 1904. 520 с.

Зайцев А. В. Правовое регулирование процедуры банкротства кредитных организаций в царской

[13] См.: *Левичева И. Н.* Регулирование деятельности коммерческих банков в 80-е годы XIX века. URL: https://vep.ru/bbl/history/cbr6-2.html (дата обращения: 01.11.2022).

[14] О народном суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : декрет ВЦИК от 30 ноября 1918 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_408.htm (дата обращения: 01.11.2022).

России в XIX веке // Право и управление. XXI век. 2008. № 2 (7). С. 98–101.

Каминка А. И. Акционерные компании. Юридическое исследование. СПб. : Типо-литография А. Е. Ландау, 1902. Т. 1. 512 с.

Левичева И. Н. Регулирование деятельности коммерческих банков в 80-е годы XIX века. URL: https://vep.ru/bbl/history/cbr6-2.html.

Мельник Т. П. Хронологические аспекты отношений несостоятельности (банкротства) в дореволюционной России // Terra Economicus. 2006. № 3. С. 20–25.

Печирин Я. И. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. СПб. : Тип. В. И. Киршбаума, 1904. 142 с.

References

Andryushin S. A. Peculiarities of the evolution of the banking system of Russia : dr. legal sci. diss. Moscow : Institute of Economics, 1997. 414 p.

Guryev A. N. An Essay on the Development of Credit Institutions in Russia. St. Petersburg : Anchor, 1904. 520 p.

Highest Opinion of the State Council "On the Institution of Private Credit Institutions" from 31.05.1872 // Full Collection of Laws of the Russian Empire. Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Vol. XLVII. Sec. 1. St. Petersburg, 1875. P. 757–759. No. 50915.

Highness approved establishment of commercial courts and regulations for their proceedings dated 14.05.1832 // Full Collection of Laws of Russian Empire. Sobranie 2. T. VII. St. Petersburg, 1833. P. 268–298. No. 5360.

Kaminka A. I. Joint-stock companies. Legal research. Vol. 1. St. Petersburg : A. E. Landau Printing House, 1902. 512 p.

Levicheva I. N. Regulation of commercial banks in the 80-ies of the XIX century. URL: https://vep.ru/bbl/history/cbr6-2.html.

Melnik T. P. Chronological aspects of insolvency (bankruptcy) relations in pre-revolutionary Russia // Terra Economicus. 2006. No. 3. P. 20–25.

Pechirin Ya. I. Historical review of governmental, public and private credit institutions in Russia. St. Petersburg : Type. V. I. Kirshbaum, 1904. 142 p.

State Council "On changes and amendments to existing rules concerning opening of new joint-stock commercial banks" from 05.04.1883 // Full Collection of Laws of Russian Empire. The Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Vol. III. St. Petersburg, 1886. P. 105–106. No. 1484.

Voznesensky E. P. Operations of commercial banks. St. Petersburg : M. V. Kechegi-Shapovalov, 1914. 192 p.

Witte S. Y. Collected works and documentary materials / ed. by L. I. Abalkin. Moscow : Nauka, 2006. 448 p.

Zaitsev A. V. Legal regulation of bankruptcy procedures of credit organizations in tsarist Russia in the XIX century // Law and Management. XXI century. 2008. No. 2 (7). P. 98–101.

Финансирование. НИР подготовлена в рамках государственного задания на 2023 год «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (номер 0851-20200033).

Financing. The research work was prepared as part of the state task for 2023 «Transformation of private and public law in the context of an evolving individual, society and state» (number 0851-20200033).

Юго-Западный государственный университет
Плотникова А. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права
E-mail: aleksanklyu@yandex.ru

Поступила в редакцию: 13.02.2023

Для цитирования:
Плотникова А. В. Правовые основы функционирования института банкротства на российском кредитном рынке во второй половине XIX – начале XX вв. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 29–34. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/29–34.

Southwest State University
Plotnikova A. V., Candidate of Legal Sciences, Docent, Associate Professor of the Theory and History Department
E-mail: aleksanklyu@yandex.ru

Received: 13.02.2023

For citation:
Plotnikova A. V. Legal basis for the functioning of the institution of bankruptcy in the Russian credit market in the second half of the XIX – early XX century // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 29–34. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/29–34.

УДК 34
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/35–44

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Н. М. Галкина, Д. В. Кузнецова, М. А. Воробьев
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE JUDICIAL SYSTEM

N. M. Galkina, D. V. Kuznetsova, M. A. Vorobyev
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: в последнее десятилетие технологии искусственного интеллекта (ИИ) получают все большее распространение. Положительные эффекты их применения трудно недооценить – оптимизация рабочих процессов, повышение эффективности труда, экономия времени и простота использования. Сегодня мы можем наблюдать, как все большее количество программ на базе ИИ берется на вооружение судебными системами различных стран мира. В России применение ИИ в судебной системе находится на начальном этапе. В связи с этим авторы статьи провели обзор зарубежного опыта применения ИИ в судебной системе и пришли к выводу, что технологии ИИ имеют значительный потенциал в качестве инструмента в системе правосудия, однако при внедрении технологий на базе ИИ необходимо учитывать ряд этических моментов и правовых рисков.
Ключевые слова: искусственный интеллект, этика и право, судебная система.

Abstract: artificial Intelligence (AI) technologies have become increasingly widespread in the last decade. The positive effects of their use are hard to underestimate – streamlined workflows, increased efficiency, time savings and ease of use. Nowadays, we can see how an increasing number of AI-based programs are being implemented in judicial systems around the world. In Russia, the use of AI in the court system is at an initial stage. In this connection the authors of the article reviewed foreign experience in the use of AI in the judicial system. The authors concluded that AI technologies have significant potential as a tool in the justice system, however, when implementing AI-based technologies, a number of ethical issues and legal risks must be taken into account.
Key words: Artificial Intelligence, ethics and law, judicial system.

Мы живем в уникальное время формирования новой реальности, когда технический прогресс достиг такого высокого уровня, что нам открыты возможности использования технологий искусственного интеллекта (далее – ИИ) практически во всех областях деятельности[1].

Системы, относящиеся к ИИ, получают все более широкое распространение. Положительный эффект от их применения сложно недооценить – оптимизация рабочих процессов, рост эффективности труда, экономия времени, удобство использования. Пандемия COVID-19 показала, какую важную роль цифровые технологии занимают в нашей жизни. С их помощью в условиях локдаунов не только была обеспечена бесперебойная работа предприятий различных сфер экономики, но и сохранен доступ к системе правосудия. В эпоху стремительной цифровизации потребность граждан осуществлять как можно больше действий в режиме онлайн также растет, и возможности решать судебные дела без лич-

[1] См.: *Álvaro Alegria Meunier*. Inteligencia Artificial y Tribunales – El debate sigue // Telefónica Tech. 2019. URL: https://empresas.blogthinkbig.com/ia-el-debate-sigue-pero-llegan-las-primeras-decisiones/

© Галкина Н. М., Кузнецова Д. В., Воробьев М. А., 2023

ной явки, подавать документы в суд удаленно оцениваются населением крайне положительно. В настоящее время технологии ИИ широко используются в судебном процессе. Это приводит к сокращению сроков судебного разбирательства и облегчению доступа к правосудию в целом[2].

Несмотря на все плюсы использования технологий ИИ в судебной системе, возникает также ряд новых юридических вопросов. Риски использования подобных технологий все чаще становятся предметом публичного обсуждения[3].

Хотя технологии ИИ используются широко, единого общепринятого определения у этого термина нет.

Впервые термин «искусственный интеллект» был использован в 1955 г. его отцом-основателем Джоном Маккарти (John McCarthy) и подразумевал под собой «науку и технологию создания интеллектуальных машин, особенно интеллектуальных компьютерных программ»[4]. В настоящее время чаще всего под ИИ понимают комбинацию алгоритмов, предложенную с целью создания машин, обладающих теми же возможностями, что и человек[5].

В Белой книге Еврокомиссии («Белая книга об искусственном интеллекте – европейский подход к совершенству и доверию»), которая представляет собой план Европейского союза по регулированию использования ИИ, принятый в развитие разработанной в 2018 г. стратегии использования ИИ, есть упрощенное определение ИИ как «набора технологий, сочетающих данные, алгоритмы и вычислительную мощность»[6].

Европейская комиссия по эффективности правосудия под ИИ понимает «набор научных методов, теорий и техник, цель которых – воспроизвести с помощью машины когнитивные способности человека»[7].

Несмотря на отсутствие единого мнения о самом определении ИИ, эксперты различают так называемые «слабый» ИИ (часто называют «узким») и «сильный» ИИ. Под первым понимают ИИ, который способен выполнять только определенные задачи (например, в программах анализа данных, робототехнике), а под вторым – ИИ, обладающий способностями, подобными человеческому разуму или превышающими его. Что касается применения сильного ИИ, то ученые пока только работают в этом направлении и примеры его использования можно увидеть только в научно-фантастических фильмах[8].

Целями данного исследования являются проведение обзора практики применения технологий ИИ в судебных системах разных стран, выявление возможных этических проблем и рисков, связанных с использованием ИИ в системе правосудия.

Для достижения поставленных целей исследования был применен метод системного анализа большого объема данных, связанных с использованием технологий ИИ в судебной системе различных стран, метод кабинетных исследований (desk research) – для анализа возможных правовых рисков от применения ИИ.

Для поиска необходимой информации были использованы первичные источники, которые генерируются непосредственно исследователем для решения исследуемой проблемы, и вторичные, представляющие собой данные, собранные из печатных материалов, в частности официальные интернет-сайты по данной теме, научные статьи, опубликованные экспертами, специализированные журналы, книги и академические журналы.

---

[2] Background Paper Conference of Ministers of Justice “Digital technology and artificial intelligence – New challenges for justice in Europe”. URL: https://rm.coe.int/background-paper-conference-of-ministers-of-justice-5-october-2021/1680a409f0

[3] Background Paper Conference of Ministers of Justice “Digital technology and artificial intelligence – New challenges for justice in Europe”// URL: https://rm.coe.int/background-paper-conference-of-ministers-of-justice-5-october-2021/1680a409f0

[4] *McCarthy John*. What is Artificial Intelligence? URL: https://borghese.di.unimi.it/Teaching/AdvancedIntelligentSystems/Old/IntelligentSystems_2008_2009/Old/IntelligentSystems_2005_2006/Documents/Symbolic/04_McCarthy_whatisai.pdf

[5] См.: *Muñoz Rodríguez A. B.* El impacto de la inteligencia artificial en el proceso penal // Anuario De La Facultad De Derecho. Universidad De Extremadura. 2020. № 36. P. 695–728. DOI 10.17398/2695-7728.36.695

[6] White Paper on Artificial Intelligence. A European approach to excellence and trust. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf

[7] Justice of the future: predictive justice and artificial intelligence // CEPEJ Newsletter N° 16 – August 2018. P. 4. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

[8] Искусственный интеллект (ИИ) // IBM Cloud Education. 2020. URL: https://www.ibm.com/ru-ru/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence

Использование искусственного интеллекта в судебной системе

С каждым днем ИИ завоевывает все больше сфер человеческой жизни – пишет музыку, рисует картины, управляет техникой, машинами, облегчает различные бизнес-процессы, собирает всевозможные данные, анализирует, делает выводы. Судебная система также не смогла избежать экспансии ИИ и сегодня мы можем наблюдать, как все большее количество программ на базе ИИ берется на вооружение судебными системами различных стран мира.

В судебной системе используются различные технологии «слабого» ИИ, которые являются частью собирательного термина «Legal Tech», под которым подразумевают общее использование информационных технологий в правовой сфере. В основном речь идет об использовании ИИ для улучшения и персонализации результатов поиска в юридических базах данных и облегчения принятия решений, особенно оказания помощи в контексте судебных разбирательств. Также необходимо упомянуть о так называемом «предсказанном правосудии» («predictive justice»), которое представляет собой анализ большого количества судебных решений с помощью технологий ИИ для прогнозирования исхода определенных типов споров. С помощью такого анализа система определяет связи между входными данными, такими как обстоятельства дела, и выходными данными – принятыми решениями. Все это позволяет системе создавать модели и прогнозировать решения на основе введенных данных. Однако необходимо заметить, что использование подобных технологий вызывает наибольшее количество споров, так как многим представляется сомнительным, что метод математического моделирования может быть применим ко всем социальным явлениям[9].

Применение ИИ в судебных процессах ставит вопрос о возможных правовых рисках. Это вызывает множество дискуссий между сторонниками и противниками использования ИИ в судебной системе. Одни считают, что в будущем ИИ способен полностью заменить собой судей и адвокатов, другие с этим не согласны, поскольку, по их мнению, в силу специфики судебного процесса присутствие человека в нем обязательно. Речь идет прежде всего о том, что многие юридические решения основаны на ценностном подходе и, в отличие от математических уравнений не имеют четкого единственно верного решения.

Обеспокоенность этической стороной использования ИИ выразили международные организации, поэтому рекомендовано, чтобы судебные органы глубоко изучали в каждом отдельном случае особое воздействие ИИ на фундаментальные, человеческие и процессуальные права сторон[10].

Только при уделении пристального внимания вышеперечисленным вопросам технологии ИИ могут оказать положительное влияние на функционирование судебной системы, а также способствовать обеспечению справедливости, эффективности и защите основных прав граждан.

Обзор применения технологий искусственного интеллекта в судебных системах разных стран

Лидерами по использованию ИИ в судебной системе являются США и Китай. Американская система COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions), применяемая для оценки риска возможного рецидива совершения правонарушений, стала уже хрестоматийным примером этических проблем, связанных с использованием ИИ. На основании ответов на вопросы, задаваемые лицу во время собеседования, и данных о его судимости система анализирует возможность повторного совершения данным лицом правонарушения[11]. Проблема состоит в том, что поскольку COMPAS разработан частной компанией, его алгоритм является коммерческой тайной и недоступен лицам, участвующим в судебном разбирательстве. Было установлено, что чернокожие обвиняемые с гораздо большей вероятностью ошибочно признавались подверженными более высокому риску рецидивизма, в то время как белые были неправильно

[9] Justice of the future: predictive justice and artificial intelligence // CEPEJ Newsletter N° 16–August 2018. P. 5. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8 ; *Бирюков П. Н.* Искусственный интеллект и «предсказанное правосудие» : зарубежный опыт // Lex Russica. 2019. № 11 (156). P. 79–87. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.156.11.079-087.

[10] Например, первоначальный вариант проекта рекомендации об этических аспектах искусственного интеллекта. Париж. 7 мая 2020 г. URL: https://ircai.org/wp-content/uploads/2020/07/Recommendation_first_draft_RUS.pdf (дата обращения: 29.03.2022)

[11] Practitioner's Guide to COMPAS Core, 4. April 2019 // URL: https://www.equivant.com/wp-content/uploads/Practitioners-Guide-to-COMPASCore-040419.pdf.

отмечены как имеющие низкий риск рецидива[12]. Это свидетельствует о дискриминации системой анализируемых лиц по расовому признаку и говорит об отсутствии объективности и беспристрастности, о подверженности системы тем же «искажениям», что свойственны человеку из-за предвзятости, вызванной устоявшимися стереотипами. Таким образом, важно не забывать, что ИИ – это прежде всего система, созданная людьми, которая в силу технической специфики «наследует» установки, прежде всего нравственные, достоинства и пороки своих разработчиков. Это не дает возможности относиться к ней как к совершенному инструменту и идеальному механизму для решения поставленных задач и требует обязательного контроля со стороны человека и возможности опротестования вынесенного на основании такого «прогнозного анализа» решения заинтересованными лицами. Но прежде всего необходима прозрачность самого заложенного алгоритма, возможность доступа к информации о логике его построения.

Также хотелось бы упомянуть электронный ассистент Ross – разработку компании США Ross Intelligence. Система способна понимать вопросы юристов и сообщать им необходимую информацию по судебным делам, сопровождая свой ответ нужными ссылками, кроме того она осуществляет постоянный мониторинг новых судебных решений, чтобы вовремя проинформировать о них пользователя[13]. Использование электронного ассистента помогает адвокатским бюро оптимизировать рабочие процессы и увеличивать количество дел, которые они берут в работу. В данном случае ИИ выступает как исполнитель только прикладных функций без вмешательства в сферу принятия решений, которые могут повлиять на осуществление правосудия. Вследствие этого можно сказать, что риск угрозы нарушения прав человека не усматривается, а польза в виде экономии времени и трудозатрат очевидна.

В Китае использование ИИ в судебной системе прошло три стадии. Сначала речь шла о систематизации связанной с судебным разбирательством информации с целью оптимизации поиска нужных данных, далее технологии стали использоваться не только для сбора данных, но и для их анализа. С появлением онлайн-судов системы ИИ еще более усложнились, к ним добавились функции анализа доказательств и решений по разным делам, сравнение принятых судьями решений с целью предсказания решений по подобным делам. И, наконец, третьим этапом использования технологий ИИ в Китае стало появление так называемых «умных судов», что позволило ускорить рассмотрение дел и повысило эффективность судебной системы. Данный собирательный термин описывает централизованно скоординированное использование различных современных технологий, начиная от технологий простого сбора данных и заканчивая сложными системами принятия решений в судах. Например, были созданы три суда, в которых гражданское судопроизводство, связанное с интернетом (например, по вопросам электронной торговли), может проводиться полностью в интернете[14]. Для этого был создан специальный сайт, а затем и веб-приложение. В зданиях судов используются различные роботизированные сервисы-помощники, способные найти необходимую информацию, отсканировать документы, направить процессуальные документы. Во время слушания дела системы распознавания речи способны точно различать голоса судей и других участников судебного процесса, что может быть использовано для автоматической расшифровки судебных слушаний в режиме реального времени[15]. Пример Китая является интересным, поскольку иллюстрирует процесс постепенного внедрения ИИ в судебную систему, поступательное движение от простого к сложному. Китай уже прошел путь от оптимизации решения прикладных задач до внедрения ИИ в более сложные процессы принятия решений, вследствие чего изучение и применение его опыта видится возможным и полезным.

Что касается Латинской Америки, то Федеральный Верховый Суд (Supremo Tribunal Fede-

[12] *Larson Jeff, Mattu Surya, Kirchner Lauren and Angwin Julia*. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm // Propublica, 2016. URL: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm

[13] Робот, а не человек: как искусственный интеллект перестроит работу юристов // Право.ру. 2016. URL: https://pravo.ru/story/view/131655/

[14] Zou. 'Smart Courts' in China and the Future of Personal Injury Litigation // Journal of Personal Injury Law, June 2020. : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3552895

[15] *Benjamin Minhao Chen* & *Zhiyu Li*. How will technology change the face of Chinese Justice?// Columbia Journal of Asian Law. 2020. Vol. 34.

ral) Бразилии использует в своей деятельности программу под названием «VICTOR», которая предназначена для анализа поступающих судебных дел и изучения условий, относящихся к юрисдикции суда[16]. Согласно отчету о деятельности данного суда за 2017 г. (последние данные) было вынесено 126 531 решение и зарегистрировано самое низкое количество нерассмотренных дел за последние пять лет (45 437). VICTOR сокращает первоначальный анализ поданных обращений с 30 минут до пяти секунд[17]. Высший Суд Правосудия Бразилии (Superior Tribunal de Justiça) использует систему искусственного интеллекта «SOKRAT», которая, применяя базу данных рассмотренных судом дел, анализирует новые поступающие дела и разделяет их на группы, чтобы их можно было рассматривать вместе.

Аналогичная бразильской программе VICTOR программа PRETORIA используется судами в Колумбии[18].

Прокуратура Аргентины имеет на вооружении программу Prometea, которая может анализировать данные огромного количества ранее рассмотренных дел и принимать на их основе собственные решения по новым аналогичным судебным разбирательствам.

Таким образом, говоря о Латинской Америке, мы можем констатировать, что основной вектор движения направлен все же на оптимизацию процессов обработки данных, сортировки поступающих документов и их систематизации для ускорения и облегчения последующего рассмотрения дел человеком, а не ИИ. И лишь в Аргентине мы можем видеть попытку передать принятие решений по судебным делам системе ИИ. Важно подчеркнуть, что в данном случае речь идет о принятии решений по аналогии и о делах, связанных с мелкими административными правонарушениями. Попыток вторжения, например, в уголовный процесс нет.

В Европе заслуживает внимания опыт применения ИИ в судебных системах Латвии, Эстонии, Австрии, Нидерландов и Германии.

В Латвии особого внимания заслуживает система TIX, получившая в 2015 г. особую награду CEPEJ, а в 2017-м ставшая одним из обладателей European public service award (EPSA). TIX – это инновационная система записи судебного заседания, которая комбинирует письменную информацию и аудиозапись в общем PDF-протоколе. Подготовка протокола заседания стала занимать значительно меньше времени[19].

Правительство Эстонии внедряет ИИ в судебную систему с 2019 г. Идея пилотного проекта состоит в том, что обе стороны судебного разбирательства загружают документы и другую соответствующую информацию в систему, а ИИ на основании этих данных выносит решение, которое можно обжаловать у судьи-человека. Предполагается, что система будет принимать решения по контрактам на сумму менее 7000 евро, что существенно разгрузит судебную систему[20].

В Австрии ИИ применяется в различных направлениях работы судебной системы: для анализа входящей корреспонденции, когда из документа извлекаются данные с целью его автоматизированной категоризации; для управления файлами, когда после сканирования бумажного документа происходит автоматизированная интеллектуальная обработка результата; для анализа данных расследований, когда извлекаются данные из любого объема информации с целью выявления семантических связей, обнаружения мошеннических схем, поиска необходимой информации и т. п.; для анонимизации судебных решений, когда система анализирует судебные решения, извлекает из них необходимую информацию, но анонимизирует персональные данные[21].

[16] *Isabela Ferari, Daniel Becker*. Artificial Intelligence and the Supreme Court of Brazil – Beauty or a Beast? // SIFOCC Website, 22 June 2020. URL: https://sifocc.org/app/uploads/2020/06/Victor-Beauty-or-the-Beast.pdf

[17] *Sean La Roque-Doherty*. Toward Smarter Courts // ABA Journal. 2021. Vol. 107, Issue 2.

[18] *Felipe Calderon-Valencia, Juan-Jose Perez-Montoya, Fausto Santos de Morais*. Sistemas de IA en la Experiencia del Supremo Tribunal Federal Brasileño y la La Corte Constitucional Colombiana:Análisis Prospectivo // Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. 2021. Vol. 13, no. 1, P. 143–169.

[19] Examples of European practices in the field of justice of the future // CEPEJ Newsletter. P. 5. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

[20] Can AI Be a Fair Judge in Court: Estonia Thinks So // WIRED. URL: https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-courtestonia-thinks-so/

[21] *Mag*. Georg Stawa Federal Ministry of Constitutional Affairs, Reforms, Deregulation and Justice. "Artificial Intelligence. How is Austria approaching AI integration into judicial policies" // CEPEJ website. URL: https://rm.coe.int/how-is-austria-approaching-ai-integration-into-judicial-policies-/16808e4d81

В Нидерландах с 2007 г. использовалась программа Rechtwijzer, которая примечательна тем, что способствовала вынесению решений по делам о разводе[22]. К большому сожалению, несмотря на продемонстрированную эффективность, ввиду финансовых проблем в 2017 г. программа Rechtwijzer вынуждена была уйти с рынка, однако на смену ей пришла новая программа Justice42.

В Германии в настоящее время министерство юстиции Баварии выполняет исследовательский проект в области ИИ под названием «Legal Analytics». Речь идет об автоматизированной системе анонимного анализа судебных решений с соблюдением требований защиты данных. Используя интеллектуальную базу данных судебных решений, пользователи могут выполнять прогнозную аналитику для решения будущих судебных дел, особенно в области гражданского права, на основе имеющихся там данных[23].

Интересен проект KISTRA, который стартовал 1 июля 2020 г. Его целью является исследование возможностей и рамочных условий для этически и юридически оправданного использования ИИ органами безопасности для раннего обнаружения и предотвращения преступлений на почве ненависти[24]. В частности, предполагается выявление и социологическое исследование политически мотивированных высказываний, демонстрирующих ненависть, в сети Интернет.

Эксперты утверждают, что в Германии возможны различные сценарии использования ИИ для облегчения работы судей, однако не может быть и речи о полной замене судьи на ИИ, поскольку судебная власть возложена на судью, которым должно быть физическое лицо, и право на публичное судебное разбирательство в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) также должно предполагать проведение судьей-человеком[25].

Проанализировав опыт применения ИИ в странах Европы, мы можем сделать вывод, что внедрение ИИ не ограничивается лишь сферой оптимизации трудозатрат и экономии рабочего времени при решении прикладных задач, но также имеет место использование технологий ИИ в более сложных процессах, связанных с вынесением судебных решений. ИИ может формировать уже готовые судебные решения по аналогии с подобными делами административного и гражданского судопроизводства либо предоставлять анализ дела, на основании которого человек-судья выносит решение. Отметим, что речь также не идет об использовании ИИ в уголовном процессе. Позиция Германии в этом вопросе достаточно жесткая и вполне четко обозначена – речи о замене судьи-человека ИИ в этой стране не идет.

Как мы можем видеть, внедрение ИИ в судебную систему является мировым трендом. При этом ни в одной из рассмотренных стран нет правового регулирования применения технологий ИИ в судах. Также отсутствует единый унифицированный правовой документ в этой области. В целом прослеживается такой вектор движения: от простых процессов сбора и анализа данных до предсказательного правосудия и вынесения решений по простым делам.

Безусловно, сложно переоценить удобство и экономию времени, которые являются главной целью подобной оптимизации. Тем не менее, как показывает опыт, такие разработки и их внедрение связаны с рисками. Это необходимо учитывать. Речь прежде всего идет о безопасности личных данных, их конфиденциальности и защите; о возможной дискриминации, обусловленной тем, что ИИ, будучи алгоритмом, созданным человеком и действующим на основании введенных им данных, не является нейтральным, может быть подвержен неточностям и укоренившимся предубеждениям; о непрозрачности самих алгоритмов, их непонятности и недоступности для пользователей, что вызы-

[22] Rechtwijzer. nl: A Game Changer // HiiL Innovating Justice. URL: https://www.hiil.org/press/rechtwijzer-nl-a-game-changer-2/

[23] Bayerische Staatsregierung, Antwort vom 16. Juli 2020 auf die Schriftliche Anfrage der Landtagsabgeordneten Schuberl und Adjei vom 3. Juni 2020, S. 3. URL: http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0009313.pdf

[24] Künstliche Intelligenz in der zivilen Sicherheitsforschung // Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). URL: https://www.sifo.de/sifo/de/projekte/querschnittsthemen-und-aktivitaeten/kuenstliche-intelligenz-in-der-zivilen-sicherheitsforschung/kistra/kistra_node.html; KISTRA – Use of Artificial Intelligence for Early Detection of Crimes. URL: https://www.comm.rwth-aachen.de/cms/COMM/Forschung/Projekte/~jeohm/KISTRA/lidx/1/

[25] *Isabelle Désirée Biallass.* Der Einsatz von künstlicher Intelligenz in der Justiz. URL: https://www.deutscheranwaltspiegel.de/e-justice/kuenstliche-intelligenz/der-einsatz-von-kuenstlicher-intelligenz-in-der-justiz/

вает сложности с опротестованием вынесенных решений; о возможных ошибках во вводимых данных, которые могут приводить к неверным решениям.

Важно отметить, что использование ИИ в судебной системе требует наличия официальной правовой основы, особенно когда способ обработки данных может привести к вмешательству в основные права субъекта данных. Необходимость совершенствования законодательства, создание правовых основ использования ИИ – первостепенные задачи каждого современного государства.

По мнению представителей Европейской комиссии по эффективности правосудия, последние достижения в области цифрового правосудия являются реальными возможностями для повышения качества и эффективности правосудия. В то же время они представляют собой новые вызовы для соблюдения основополагающих принципов судебного разбирательства, основных гарантий судебных систем, таких как верховенство закона, независимость и беспристрастность судьи, принцип состязательности судебного разбирательства или защита основных свобод[26].

Безусловно, ИИ способен принести массу пользы, облегчить жизнь людей, ускорить рабочие процессы, минимизировать временные издержки, но крайне важно адаптировать существующее правовое регулирование под новые нужды, постараться максимально предусмотреть возможные последствия и выработать новые правовые конструкции, которые прежде всего помогут защитить права людей в нашем стремительно развивающемся мире новых технологий.

Необходимо сохранить контроль за деятельностью систем ИИ, сделать алгоритмы, по которым она принимает решения доступными для пользователей. Это особенно важно в уголовном процессе и криминалистике, когда от решения машины зависит судьба человека.

Для России ИИ имеет значительный потенциал в качестве инструмента в системе правосудия. Определенные программы, разрабатываемые и разработанные сегодня, направлены на оказание помощи юристам в проведении правовых исследований или прогнозировании исходов судебных споров (инструменты предсказанного правосудия). Другие программы на базе ИИ могут быть использованы для помощи судам в управлении делами (например, путем анализа и распределения ходатайств по соответствующим судебным подразделениям) или анализа работы суда. Кроме того, эти инструменты можно применять для более простого урегулирования споров в режиме онлайн. В настоящее время ИИ используется в России спорадически, но в обозримом будущем, вероятно, будет чаще применяться для прогнозирования судебных решений.

Представляется, что китайская поэтапная система внедрения ИИ в систему правосудия была бы наиболее оптимальной для России с точки зрения проведения всестороннего правового анализа оформления и принятия такой системы. Следует учитывать, что решения в судебной системе особенно чувствительны в отношении прав заинтересованных лиц, поэтому особое внимание следует уделять потенциальным проблемам прозрачности и персональным данным. В данном отношении интеграция систем ИИ в структуру верховенства закона требует, чтобы сформированные документы (с помощью человека или без него) могли предоставлять информацию об основаниях для принятия такого решения в понятной для человека форме.

Также при внедрении ИИ в сферу принятия судебных решений непременно должен быть предусмотрен механизм оспаривания собранных при помощи ИИ доказательств и выносимых с помощью ИИ решений. Представляется крайне важным оставить человеку возможность контролировать и корректировать деятельность ИИ, особенно если речь идет о вынесении судебных решений. Ни в коем случае не допустимо полностью делегировать ИИ функцию судьи. Думается, что ввиду особой специфики сферы новые технологии должны применяться в ней с особой осторожностью, после всецелого анализа возможных рисков и в строго определенных правовых рамках.

Библиографический список

Бирюков П. Н. Искусственный интеллект и «предсказанное правосудие» : зарубежный опыт // Lex Russica. 2019. № 11 (156). С. 79–87.

Искусственный интеллект (ИИ) // IBM Cloud Education. 2020. URL: https://www.ibm.com/ru-ru/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence

Первоначальный вариант проекта рекомендации об этических аспектах искусственного интеллекта. Париж. 7 мая 2020 г. URL: https://ircai.org/wp-

[26] Cyberjustice and artificial intelligence used in the field of justice. CEPEJ website. URL: https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just

content/uploads/2020/07/Recommendation_first_draft_RUS.pdf

Робот, а не человек : как искусственный интеллект перестроит работу юристов // Право.ру. 2016. URL: https://pravo.ru/story/view/131655/

Álvaro Alegria Meunier. Inteligencia Artificial y Tribunales – El debate sigue//Telefónica-Tech.11.06.2019. URL: https://empresas.blogthinkbig.com/ia-el-debate-sigue-pero-llegan-las-primeras-decisiones/

Background Paper Conference of Ministers of Justice "Digital technology and artificial intelligence – New challenges for justice in Europe". URL: https://rm.coe.int/background-paper-conference-of-ministers-of-justice-5-october-2021/1680a409f0

Bayerische Staatsregierung, Antwort vom 16. Juli 2020 auf die Schriftliche Anfrage der Landtagsabgeordneten Schuberl und Adjei vom 3. Juni 2020. S. 3, abrufbar unter. URL: http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0009313.pdf

Benjamin Minhao Chen & Zhiyu Li. How will technology change the face of Chinese Justice? // Columbia Journal of Asian Law. 2020. Vol. 34.

Can AI Be a Fair Judge in Court: Estonia Thinks So // WIRED. 2019. URL: https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-courtestonia-thinks-so/

Cyberjustice and artificial intelligence used in the field of justice // CEPEJ website. URL: https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just

Examples of European practices in the field of justice of the future // CEPEJ Newsletter. P. 5. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

Felipe Calderon-Valencia, Juan-Jose Perez-Montoya, Fausto Santos de Morais. Sistemas de IA en la Experiencia del Supremo Tribunal Federal Brasileño y la La Corte Constitucional Colombiana:Análisis Prospectivo // Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. 2021. Vol. 13, no. 1. P. 143–169.

Isabela Ferari, Daniel Becker. Artificial Intelligence and the Supreme Court of Brazil – Beauty or a Beast? // SIFOCC Website. 2020. URL: https://sifocc.org/app/uploads/2020/06/Victor-Beauty-or-the-Beast.pdf

Isabelle Désirée Biallass. Der Einsatz von künstlicher Intelligenz in der Justiz. URL: https://www.deutscheranwaltspiegel.de/e-justice/kuenstliche-intelligenz/der-einsatz-von-kuenstlicher-intelligenz-in-der-justiz/

Jeff Larson, Surya Mattu, Lauren Kirchner and Julia Angwin. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm // Propublica. 2016. URL: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm

John McCarthy. What is Artificial Intelligence? URL: https://borghese.di.unimi.it/Teaching/AdvancedIntelligentSystems/Old/IntelligentSystems_2008_2009/Old/IntelligentSystems_2005_2006/Documents/Symbolic/04_McCarthy_whatisai.pdf

Justice of the future: predictive justice and artificial intelligence // CEPEJ Newsletter N° 16 – August 2018. P.4. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

KISTRA – Use of Artificial Intelligence for Early Detection of Crimes // The Institute of Linguistics and Communication Science webpage. URL: https://www.comm.rwth-aachen.de/cms/COMM/Forschung/Projekte/~jeohm/KISTRA/lidx/1/

Künstliche Intelligenz in der zivilen Sicherheitsforschung//Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). URL: https://www.sifo.de/sifo/de/projekte/querschnittsthemen-und-aktivitaeten/kuenstliche-intelligenz-in-der-zivilen-sicherheitsforschung/kistra/kistra_node.html

Mag. Georg Stawa Artificial Intelligence.How is Austria approaching AI integration into judicial policies//CEPEJ website. URL: https://rm.coe.int/how-is-austria-approaching-ai-integration-into-judicial-policies-/16808e4d81

Practitioner's Guide to COMPAS Core, 4. April 2019. URL: https://www.equivant.com/wp-content/uploads/Practitioners-Guide-to-COMPASCore-040419.pdf

Rechtwijzer.nl: A Game Changer//HiiL Innovating Justice (Apr. 23, 2013). URL: https://www.hiil.org/press/rechtwijzer-nl-a-game-changer-2/

Sean La Roque-Doherty. Toward Smarter Courts // ABA Journal, 2021, Vol. 107, Issue 2

White Paper on Artificial Intelligence. A European approach to excellence and trust. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (accessed 29.03.2022).

References

A robot, not a person : how artificial intelligence will restructure the work of lawyers //Pravo.ru. 2016. URL: https://pravo.ru/story/view/131655/

Álvaro Alegria Meunier. Inteligencia Artificial y Tribunales – El debate sigue//TelefónicaTech.11.06.2019. URL: https://empresas.blogthinkbig.com/ia-el-debate-sigue-pero-llegan-las-primeras-decisiones/

An initial version of the draft recommendation on ethical aspects of artificial intelligence SHS/BIO/AHEGAI/2020/4. URL:https://ircai.org/wp-content/uploads/2020/07/Recommendation_first_draft_RUS.pdf

Artificial Intelligence (AI) // IBM Cloud Education. 2020. URL: https://www.ibm.com/ru-ru/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence

Background Paper Conference of Ministers of Justice "Digital technology and artificial intelligence –

New challenges for justice in Europe". URL: https://rm.coe.int/background-paper-conference-of-ministers-of-justice-5-october-2021/1680a409f0

Bayerische Staatsregierung, Antwort vom 16. Juli 2020 auf die Schriftliche Anfrage der Landtagsabgeordneten Schuberl und Adjei vom 3. Juni 2020. S. 3, abrufbar unter. URL: http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0009313.pdf

Benjamin Minhao Chen & Zhiyu Li. How will technology change the face of Chinese Justice? // Columbia Journal of Asian Law. 2020. Vol. 34.

Biryukov P. N. Artificial Intelligence and "Predicted Justice" : Foreign Experience. Lex Russica. 2019. No. 11 (156). P. 79–87.

Can AI Be a Fair Judge in Court: Estonia Thinks So // WIRED. 2019. URL: https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-courtestonia-thinks-so/

Cyberjustice and artificial intelligence used in the field of justice // CEPEJ website. URL: https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-working-group-cyber-just

Examples of European practices in the field of justice of the future // CEPEJ Newsletter. P. 5. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

Felipe Calderon-Valencia, Juan-Jose Perez-Montoya, Fausto Santos de Morais. Sistemas de IA en la Experiencia del Supremo Tribunal Federal Brasileño y la La Corte Constitucional Colombiana:Análisis Prospectivo // Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. 2021. Vol. 13, no. 1. P. 143–169.

Isabela Ferari, Daniel Becker. Artificial Intelligence and the Supreme Court of Brazil – Beauty or a Beast? // SIFOCC Website. 2020. URL: https://sifocc.org/app/uploads/2020/06/Victor-Beauty-or-the-Beast.pdf

Isabelle Désirée Biallass. Der Einsatz von künstlicher Intelligenz in der Justiz. URL: https://www.deutscheranwaltspiegel.de/e-justice/kuenstliche-intelligenz/der-einsatz-von-kuenstlicher-intelligenz-in-der-justiz/

Jeff Larson, Surya Mattu, Lauren Kirchner and Julia Angwin. How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm // Propublica. 2016. URL: https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm

John McCarthy. What is Artificial Intelligence? URL: https://borghese.di.unimi.it/Teaching/AdvancedIntelligentSystems/Old/IntelligentSystems_2008_2009/Old/IntelligentSystems_2005_2006/Documents/Symbolic/04_McCarthy_whatisai.pdf

Justice of the future: predictive justice and artificial intelligence // CEPEJ Newsletter N° 16 – August 2018. P.4. URL: https://rm.coe.int/newsletter-no-16-august-2018-en-justice-of-the-future/16808d00c8

KISTRA – Use of Artificial Intelligence for Early Detection of Crimes // The Institute of Linguistics and Communication Science webpage. URL: https://www.comm.rwth-aachen.de/cms/COMM/Forschung/Projekte/~jeohm/KISTRA/lidx/1/

Künstliche Intelligenz in der zivilen Sicherheitsforschung//Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). URL: https://www.sifo.de/sifo/de/projekte/querschnittsthemen-und-aktivitaeten/kuenstliche-intelligenz-in-der-zivilen-sicherheitsforschung/kistra/kistra_node.html

Mag. Georg Stawa Artificial Intelligence.How is Austria approaching AI integration into judicial policies//CEPEJ website. URL: https://rm.coe.int/how-is-austria-approaching-ai-integration-into-judicial-policies-/16808e4d81

Practitioner's Guide to COMPAS Core, 4. April 2019. URL: https://www.equivant.com/wp-content/uploads/Practitioners-Guide-to-COMPASCore-040419.pdf

Rechtwijzer.nl: A Game Changer//HiiL Innovating Justice (Apr. 23, 2013). URL: https://www.hiil.org/press/rechtwijzer-nl-a-game-changer-2/

Sean La Roque-Doherty. Toward Smarter Courts// ABA Journal, 2021, Vol. 107, Issue 2.

White Paper on Artificial Intelligence. A European approach to excellence and trust. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (accessed 29.03.2022).

Финансирование. Настоящая статья написана в рамках реализации Фундаментального проекта НИУ ВШЭ «Этика и право».

Financing. This article was written as part of the implementation of the Fundamental Project of the National Research University Higher School of Economics "Ethics and Law".

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Галкина Н. М., заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права

E-mail: ngalkina@hse.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Galkina N. M., Deputy Director of the Institute of National and Comparative Legal Studies

E-mail: ngalkina@hse.ru

Кузнецова Д. В., ведущий эксперт Института исследований национального и сравнительного права
E-mail: dvkuznetsova@hse.ru

Воробьев М. А., заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права, доцент департамента публичного права
E-mail: mavorobev@hse.ru

Поступила в редакцию: 23.11.2022

Для цитирования:
Галкина Н. М., Кузнецова Д. В., Воробьев М. А. Зарубежный опыт применения искусственного интеллекта в судебной системе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 35–44. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/35–44.

Kuznetsova D. V., Lead Expert of the Institute of National and Comparative Legal Studies

E-mail: dvkuznetsova@hse.ru

Vorobyev M. A., Deputy Director of the Institute of National and Comparative Legal Studies, Associate Professor of the Public Law Department
E-mail: mavorobev@hse.ru

Received: 23.11.2022

For citation:
Galkina N. M., Kuznetsova D. V., Vorobyev M. A. International experience in the application of artificial intelligence in the judicial system // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 35–44. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/35–44.

УДК 343.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/45–51

ФОРМИРОВАНИЕ И ПРИРОДА ЭЛЕКТРОННЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

А. В. Малык
Воронежский государственный университет

FORMATION AND NATURE OF ELECTRONIC EVIDENCE

A. V. Malyk
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются природа и формирование электронных доказательств, производится анализ действующего законодательства и основных точек зрения ученых относительно выделения самостоятельного вида электронных доказательств, определяется соотношение электронных доказательств и виртуальных следов. Также выделяется приоритетная, по мнению автора, позиция о необходимости формирования не только самостоятельного вида электронных доказательств, но и становления принципиально новой концепции электронного общества со специфической методологией, соответствующей современным цифровым реалиям и отвечающей вызовам действительности.
Ключевые слова: электронные доказательства, виртуальные следы, концепция электронного общества, электронные доказательства как новый вид доказательств.

Abstract: this article examines the nature and formation of electronic evidence, analyzes the current legislation and the main points of view of scientists regarding the allocation of an independent type of electronic evidence, the ratio of electronic evidence and virtual traces is carried out. In our opinion, a priority position is also determined on the need to form not only an independent type of electronic evidence, but also the formation of a fundamentally new concept of an electronic society with a specific methodology that corresponds to modern digital realities and meets the "challenges" of reality.
Key words: electronic evidence, virtual traces, the concept of electronic society, electronic evidence as a new type of evidence.

Стремительный рост цифровизации XXI в. обусловил существенное изменение общественных отношений и процессов коммуникации. Помимо безграничных возможностей появились и отрицательные факторы, связанные с распространением преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Массовое внедрение информационных технологий безусловно заставило юридическую науку реагировать и пытаться своевременно отвечать на вызовы прогресса. Инновационные технологии требуют инновационных мер, именно поэтому весьма актуальным становится словосочетание «электронные доказательства». Однако фактически такое явление, как «электронные доказательства», существует, а его практическое научное обоснование отсутствует.

Так, В. А. Лаптев, Н. И. Соловяненко, Е. В. Бурдина в монографиях «Цифровое правосудие. Цифровой документ», «Электронное правосудие» и других своих работах электронными доказательствами признают:

– электронные сообщения;

– электронные документы и иные документы в электронной форме;

– цифровые аудио- и видеозаписи, фотоизображение;

– информацию интернет-порталов публичных органов и организаций, информации в СМИ;

– SMS-сообщения, бизнес-мессенджеры и социальные сети;

– электронные копии (образ) документа;

© Малык А. В., 2023

– цифровой отпечаток сайта (веб-архивы) и др.[1]

В их работах присутствуют многочисленные примеры использования электронной информации в качестве доказательств в судебной практике. И зачастую данные доказательства кладутся в основу судебных решений. Отсюда следует, что сегодня мы наблюдаем активное проникновение электронных доказательств в процесс доказывания как в уголовном, так и в гражданском (арбитражном) судопроизводствах. Однако отсутствие адекватного определения их природы вызывает затруднения, а терминологическая разобщенность не позволяет определить, какие доказательства можно считать электронными.

Таким образом, мы видим, что термин «электронные доказательства» постепенно закрепляется на практике, но не закрепляется законодательно, поскольку возможности для его полноценного существования еще не разработаны. Осмысление данной проблемы наводит на необходимость более глубокого осмысления этого феномена. Анализ публикаций говорит, что тематика данного явления актуальна. Научное сообщество не отставляет попыток ввести определение понятия «электронное доказательство».

Итак, согласно Руководящим принципам Комитета министров Совета Европы от 30 января 2019 г. и пояснительному меморандуму под электронным доказательством понимается «любое доказательство, полученное на основе данных, содержащихся на каком-либо устройстве или созданных им, при этом функционирование такого устройства зависит от программного обеспечения или данных, хранящихся или переданных посредством компьютерной системы или сети»[2].

В. Б. Вехов определяет электронные доказательства как «…любые сведения, сообщения (данные), представленные в электронной форме, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в определенном процессуальным законодательством порядке устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела»[3].

П. С. Пастухов считает, что «электронное доказательство – это электронная информация, полученная субъектом доказывания способом, прямо не запрещенным законом и представленная в суд в установленном законом порядке, способная обеспечить правильное разрешение уголовного дела по существу»[4].

По мнению Р. И. Оконенко, под электронным доказательством понимается «электронный носитель информации, содержащий сведения о значимых обстоятельствах по конкретному уголовному делу и обладающий следующими юридически значимыми признаками:

а) значительным объемом памяти;

б) простотой передачи и копирования сведений с одного электронного носителя информации на другой;

в) возможностью удаленного доступа к содержанию электронного носителя и информационно-телекоммуникационным системам (в частности, к сети Интернет);

г) относительностью и неочевидностью содержания»[5].

Данные определения показывают, что электронные доказательства рассматриваются учеными не как нечто принципиально новое, а, скорее, как попытка помещения нового феномена в старые шаблоны.

И действительно, большинство ученых пытается объяснить сущность электронных доказательств через традиционные понятия, путем отнесения их к конкретному виду уже устоявшихся доказательств. По сути, используется не метод научного объяснения, подразумевающий разработку нового понятия, осмысление способов и принципов возникновения, фиксации, хранения и оценки электронных доказательств, а метод понимания, который представляет со-

[1] См.: *Лаптев В. А., Соловяненко Н. И.* Цифровое правосудие. Цифровой документ : монография. М., 2022. С. 133–170 ; Электронное правосудие : монография / Е. В. Бурдина [и др.] ; под ред. Е. В. Бурдиной, С. В. Зуевой. М., 2021.

[2] Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы от 30 января 2019 г. и пояснительный меморандум «Электронные доказательства в гражданском и административном судопроизводстве». Страсбург, 2019. С. 7.

[3] *Вехов В. Б.* Электронные доказательства : проблемы теории и практики // Правопорядок : История, теория, практика. 2016. № 4. С. 47.

[4] *Пастухов П. С., Терехин В. В.* К вопросу о понятии и сущности электронных доказательств в уголовном процессе // Вестник КРАГСиУ. Серия : Государство и право. 2014. № 18. С. 71.

[5] *Оконенко Р. И.* Электронные доказательства как новое направление совершенствования российского уголовно-процессуального права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3 (52). С. 120.

бой усвоение нового содержания посредством включения его в систему устоявшихся идей и представлений. Понимание электронных доказательств в нашем случае осуществляется посредством метода сравнения их с вещественными и письменными доказательствами.

Выделяют следующие позиции.

1. Электронные доказательства являются традиционными видами доказательств.

Так, в гражданском процессе, по мнению С. П. Ворожбит, «отнесение доказательств к письменным, вещественным, аудио- или видеозаписи зависит от того, какие из данных, сохраненных в электронной форме, имеют доказательственное значение, т. е. содержат сведения, необходимые для установления обстоятельств дела»[6]. Она также считает, что электронные средства доказывания охватываются всеми известными видами доказательств, но нуждаются в дополнительной процессуальной регламентации[7].

В уголовном процессе «электронные доказательства» чаще всего относят к вещественным доказательствам или иным документам. Критерием разграничения электронных носителей информации на вещественные доказательства и иные документы является значимость информации для дела: если она определяется исходя из физических свойств и качеств объекта материального мира, то соответствующий предмет или документ необходимо приобщить к делу в качестве вещественного доказательства; если же правовое значение имеет смысловое содержание объекта, то его необходимо рассматривать в качестве иного документа[8].

2. Электронные доказательства представляют собой группы в рамках уже существующих видов доказательств, которые должны наделяться специальным правовым статусом с учетом их особенностей. С точки зрения Ю. Н. Соколова, информация в электронной форме, выраженная в виде вещественного доказательства, обладает определенной спецификой – доказательственное значение здесь имеет не сам материальный носитель, а та информация, которая на нем содержится[9]. На основании данного умозаключения он предлагает дополнить ст. 81 УПК РФ положением, согласно которому вещественным доказательством может признаваться информация в электронном виде, которая служила орудием преступления или сохранила на себе следы преступления либо на которую были направлены преступные действия.

Ж. В. Хацук считает, что «электронные доказательства обладают существенной спецификой, которая должна быть отражена в материальном и процессуальном законодательстве, так как существуют специфические требования, предъявляемые к форме электронного документа»[10]. Однако в законе отсутствуют требования относительно формы и формата предоставления любых фактических данных в электронной форме, порядка исследования форм предоставления электронных документов и приобщения их к судебному делу.

Мы придерживаемся иной позиции, считая, что электронные данные – это совершенно новый, самостоятельный вид доказательств. Н. А. Зигура сведения о фактах, существующие в электронно-цифровой форме, также предлагает рассматривать как самостоятельный вид доказательств[11]. В совместных работах Н. А. Зигура и А. В. Кудрявцева отмечают, что компьютерная информация должна пониматься как отдельный вид доказательств, поскольку она обладает особыми специфическими свойствами, отличающими ее, с одной стороны, от вещественного доказательства, а с другой – от иного документа[12].

Основными отличиями электронных доказательств от вещественных являются: 1) доказательственная ценность информации, записанной на материальный носитель, а не свойства этого материального носителя, так как параметры и характеристики материального носителя никак не влияют на содержание тех сведений,

---

[6] *Ворожбит С. П.* Электронные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 8.

[7] См.: Там же. С. 2.

[8] См.: *Тушев А. А., Назаров Н. А.* Информация как основа всех видов доказательств в уголовном процессе // Общество и право. 2012. № 3. С. 196–197.

[9] См.: *Соколов Ю. Н.* Информационные технологии в уголовном судопроизводстве : монография. Екатеринбург, 2010. С. 116.

[10] *Хацук Ж. В.* Электронные доказательства в судебном процессе // Вестник Гродненского университета им. Ив. Купалы. 2014. № 4 (78). С. 39

[11] См.: *Зигура Н. А.* Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России : дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 210.

[12] *Зигура Н. А., Кудрявцева А. В.* Компьютерная информация как вид доказательства в уголовном процессе России : монография. М., 2011. С. 30.

которые он содержит; 2) механизм образования электронных доказательств. Вещественное доказательство формируется посредством простого физического взаимодействия между предметами материального мира, электронные доказательства имеют более сложный механизм образования, происходит отображение не просто одного объекта через другой, а через алгоритм программы, заданный разработчиком; 3) восприятие вещественного доказательства, которое, как и восприятие документа, доступно через органы чувств человека, в то время как электронная информация может быть воспроизведена лишь опосредованно – через специально предназначенное для этого устройство.

Полагаем, что все три позиции имеют право на существование, так как зачастую для понимания новаций необходимо их изучение через призму традиций. Это своеобразный исследовательский этап на пути постижения сущности электронных доказательств. Однако вписывание электронных доказательств в рамки существующих проходит весьма не гладко, поскольку и противники, и сторонники выделения электронных доказательств как самостоятельного вида говорят о их специфических признаках, которые упираются в новую – электронную форму.

Понятие электронной формы в науке представлено с технической стороны[13]. Термин «электронная форма» закреплен законодательно и выражается через понятие электронного документа. Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием ЭВМ, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах. Но техническая сторона не объясняет доказательственной природы, а лишь указывает на ее характерные черты, поэтому сущность электронной формы доказательства в настоящее время переходит в техническую сферу, оставляя открытым вопрос инновационной важности электронной формы для теории доказательств.

Чтобы стать хоть немного ближе к пониманию сущности электронного доказательства и его электронной формы, предлагаем рассмотреть процесс формирования данного доказательства. Для начала необходимо рассмотрение традиционного понятия доказательства.

Доказательства – сведения о фактах, полученные в предусмотренном законом порядке, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела (ч. 1 ст. 74 УПК РФ, ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ, ч. 1 ст. 55 ГПК РФ, ч. 1 ст. 64 АПК РФ, ч. 1 ст. 59 КАС РФ).

С. А. Шейфер рассматривает доказательство в свете теории отражения. Образование доказательства – это сложный отражательно-информационный процесс, т. е. первичное отражение события. Информация, которая выявлена, преобразована и облечена субъектом доказывания в требуемую законом процессуальную форму, о событии преступления, оставившем следы, становится доказательством в процессуальном смысле. Полагаем, что именно это определение в большей степени отражает процесс формирования доказательств.

Под доказательством понимается правильно процессуально-оформленный след, свидетельствующий о наличии или отсутствии определенного ряда обстоятельств, необходимых для процесса доказывания.

Следы в криминалистике традиционно подразделяются на две основные группы:

– материальные следы преступления – изменения в элементах вещной обстановки, возникающие в результате механического, химического, биологического, термического и иного воздействия;

– идеальные следы преступления - отображение криминалистически значимой информации в сознании людей, хранящееся в памяти человека[14].

Эта классификация считается устоявшейся, однако прогресс не стоит на месте, в связи с чем требуется существенное изменение и дополнение научной доктрины. Цифровой век обусловил возникновение следов, которые не могут быть в полной мере отнесены ни к одной из вышеперечисленных групп, хотя обнаруживают в себе свойства обеих. Данную разновидность следов было предложено назвать виртуальными следами.

В. А. Мещеряков под виртуальными следами понимает «любое изменение состояния ав-

[13] См.: Основы теории электронных доказательств : монография / под ред. С. В. Зуева. М., 2019.

[14] См.: *Россинская Е. Р.* Криминалистика. Вопросы и ответы : учеб. пособие для вузов. М., 1999.

томатизированной информационной системы, связанное с событием преступления и зафиксированное в виде компьютерной информации»[15]. Решающим критерием, по его мнению, при выделении категорий следов в криминалистике становится наличие однородных и специфических по своей природе научно обоснованных приемов и методов обнаружения, извлечения (фиксации), исследования и оценки следов.

Определение, наиболее полно отражающее специфику виртуального следа, было сформулировано В. А. Мещеряковым несколько позже: «под виртуальным следом преступления следует понимать взаимосвязанный комплекс материально зафиксированной цифровой информации как результат специально организованного выборочного электронно-цифрового отражения фрагментов окружающей действительности в искусственной среде и знаний о формализованной модели, положенной в основу создания этой среды электронно-цифрового отражения»[16].

Данное определение дает возможность раскрыть часть материальной природы виртуального следа, так как это комплекс материально зафиксированной цифровой информации, и в то же время подводит нас к идеальным следам путем отсылки к параметрам абстрактной модели. Однако одновременное наличие признаков и материальных, и идеальных следов лишь убеждает нас в том, что виртуальный след является самостоятельным видом доказательств и заслуживает своего места в традиционной классификации следов.

Согласно вышесказанному электронные доказательства формируются из виртуальных следов посредством выявления, фиксации и сохранения соответствующими уполномоченными субъектами в установленном уголовно-процессуальным законодательством порядке.

Каждый вид доказательств, как и каждая категория следов, из которой он формируется, имеет свое закрепление в законодательстве. УПК РФ регламентирует правила работы с материальными следами, порядок изъятия, хранения вещественных доказательств (ст. 81, 82). Статьи 187, 189, 190 УПК РФ определяют правила обращения с идеальными следами. Только виртуальные следы, преобразованные в электронные доказательства, никак не находят процессуального закрепления, несмотря на то, что уже давно являются неотъемлемой частью как процесса расследования, так и судебного процесса.

Природа электронных доказательств неразрывно связана с природой виртуальных следов. Как виртуальный след не является ни материальным, ни идеальным, так и электронное доказательство не является письменным либо вещественным доказательством, а представляет собой полноценный самостоятельный вид, процессуальное закрепление которого необходимо для создания и разработки практических методик фиксации, изъятия, изучения, исследования, оценки и расследования их фальсификации.

Однако процессуальное закрепление нового вида доказательств требует не только одновременного наличия и действия двух условий:

«1) механизма формирования информации в том или ином источнике (именно проверка механизма дает представление об адекватности информации, отраженной доказательством);

2) способа превращения этой информации с помощью процессуальных действий удостоверительного характера в доказательство»[17], как отмечает А. В. Кудрявцева, но и разработки принципиально новой концепции электронного общества.

Мнения ученых относительно выделения электронных доказательств как самостоятельного вида принципиально разделились на два лагеря: 1) электронные доказательства охватываются традиционными видами доказательств и не нуждаются в самостоятельной процессуальной регламентации; 2) электронные доказательства – новый феномен, для которого необходимо не только законодательное закрепление, но и разработка и подготовка принципиально новой методологии.

Сложно не согласиться с М. П. Поляковым и А. Ю. Смолиным, которые подчеркивают, что «идеологическая и методологическая разработка понятия электронных доказательств предполагает неизбежную корректировку “антропоцентристской” модели доказывания, внедрение в нее цифровой технологии сначала на

[15] *Мещеряков В. А.* Основы методики расследования преступлений в сфере компьютерной информации : автореф. дис. … д-ра. юрид. наук. Воронеж, 2001. С. 33

[16] *Мещеряков В. А.* Теоретические основы механизма следообразования в цифровой криминалистике. М., 2022. С. 145.

[17] *Кудрявцева А. В.* Концепция теории доказывания в свете проблемы единства процесса // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2006.

правах помощника, а затем и на ключевых ролях тоже. Человек и техника становятся в уголовном процессе конкурирующими субъектами. Конкурируют они не только в области методологии, но и в области идеологии»[18].

Полагаем, что электронные доказательства не растворятся в письменных и вещественных, а, наоборот, вберут в себя всё электронное из них, сформировав при этом самостоятельный, принципиально новый вид, который будет объясняемым не только с технической, но и с сущностной стороны. Причем это объяснение должно включать идеологический аспект сущности электронного доказательства как новой парадигмы не только уголовного и гражданского (арбитражного) процессов, но и всех общественных отношений XXI в.

Библиографический список

Вехов В. Б. Электронные доказательства: проблемы теории и практики // Правопорядок : История, теория, практика. 2016. № 4. С. 46–50.

Ворожбит С. П. Электронные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2011. 26 с.

Зигура Н. А. Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России : дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 234 с.

Зигура Н. А., *Кудрявцева А. В.* Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. 175 с.

Кудрявцева А. В. Концепция теории доказывания в свете проблемы единства процесса // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2006.

Лаптев В. А., Соловяненко Н. И. Цифровое правосудие. Цифровой документ. М. : Проспект, 2022. 248 с.

Электронное правосудие : монография / Е. В. Бурдина [и др.] ; под ред. Е. В. Бурдиной, С. В. Зуева. М. : РГУП, 2021. 344 с.

Мещеряков В. А. Теоретические основы механизма следообразования в цифровой криминалистике. М. : Проспект, 2022. 176 с.

Мещеряков В. А. Основы методики расследования преступлений в сфере компьютерной информации : автореф. дис. … д-ра. юрид. наук. Воронеж, 2001. 39 с.

[18] *Поляков М. П., Смолин А. Ю.* Концептологический анализ феномена электронных доказательств // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 2 (46). С. 135–145.

Оконенко Р. И. Электронные доказательства как новое направление совершенствования российского уголовно-процессуального права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3 (52). С. 120–124.

Пастухов П. С., Терехин В. В. К вопросу о понятии и сущности электронных доказательств в уголовном процессе // Вестник КРАГСиУ. Серия: Государство и право. 2014. № 18. С. 69–75.

Поляков М. П., Смолин А. Ю. Концептологический анализ феномена электронных доказательств // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 2 (46). С. 135–145.

Россинская Е. Р. Криминалистика. Вопросы и ответы : учеб. пособие для вузов. М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1999. 351 с.

Соколов Ю. Н. Информационные технологии в уголовном судопроизводстве : монография. Екатеринбург : Телекоммуникационное право, 2010. 418 с.

Тушев А. А., Назаров Н. А. Информация как основа всех видов доказательств в уголовном процессе // Общество и право. 2012. № 3. С. 195–197.

Хацук Ж. В. Электронные доказательства в судебном процессе // Вестник Гродненского университета им. Ив. Купалы. 2014. № 4 (78). С. 37–46.

References

Electronic justice : monograph / E. V. Burdina [et al.] ; ed. E. V. Burdina, S. V. Zuev. Moscow : RSUP, 2021. 344 p. 2014. No. 4 (78). P. 37–46.

Hatsuk Zh. V. Electronic evidence in court proceedings // Bulletin of the Iv Kupala Grodno University.

Kudryavtseva A. V. The concept of the theory of proof in the light of the problem of unity of process // Actual problems of law in Russia and CIS countries – 2006 : materials of the VIII International Scientific and Practical Conference. Chelyabinsk, 2006.

Laptev V. A., *Solovyanenko N. I.* Digital justice. Digital document. Moscow : Prospect, 2022. 248 p.

Meshcheryakov V. A. Fundamentals of the methodology of investigation of crimes in the field of computer information : dr. legal sci. diss. abstr. Voronezh, 2001. 39 p.

Meshcheryakov V. A. Theoretical foundations of the mechanism of trace formation in digital criminology. Moscow : Prospect, 2022. 176 p.

Okonenko R. I. Electronic evidence as a new direction of improvement of the Russian criminal procedure law // Actual problems of Russian law. 2015. No. 3 (52). P. 120–124.

Pastukhov P. S., Terekhin V. V. On the question of the concept and essence of electronic evidence in criminal proceedings // Herald of KRAGSiU. The series "State and Law". 2014. No. 18. P. 69–75.

Polyakov M. P., Smolin A. Y. Conceptological analysis of the phenomenon of electronic evidence // Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2 (46). P. 135–145.

Rossinskaya E. R. Criminalistics. Questions and answers: studies. help. for universities: Textbook for educat. institutions of higher Prof. Education of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow : Law and Law: UNITY, 1999. 351 p.

Sokolov Yu. N. Information technologies in criminal court proceedings : monograph. Yekaterinburg : Telecommunications Law, 2010. 418 p.

Tushev A. A., Nazarov N. A. Information as the basis of all types of evidence in criminal proceedings // Society and Law. 2012. No. 3. P. 195–197.

Vekhov V. B. Electronic proofs : problems of theory and practice // Law and order : History, theory, practice. 2016. No. 4. P. 46–50.

Vorozhbit S. P. Electronic means of proof in civil and arbitration proceedings : cand. legal sci. diss. abstr. St. Petersburg, 2011. 26 p.

Zigura N. A. Computer information as a type of evidence in the criminal process of Russia : cand. legal sci. diss. Chelyabinsk, 2010. 234 p.

Zigura N. A., Kudryavtseva A. V. Computer information as a type of evidence in the criminal process of Russia : monograph. Moscow : Yurlitinform, 2011. 175 p.

Воронежский государственный университет
Малык А. В., аспирант кафедры криминалистики юридического факультета
E-mail: nastena.malyk.95@mail.ru

Поступила в редакцию: 08.02.2023

Для цитирования:
Малык А. В. Формирование и природа электронных доказательств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 45–51. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/45–51.

Voronezh State University
Malyk A. V., Postgraduate Student of the Forensics Department
E-mail: nastena.malyk.95@mail.ru

Received: 08.02.2023

For citation:
Malyk A. V. Formation and nature of electronic evidence // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 45–51. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/45–51.

УДК 347.95
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/52–56

СООТНОШЕНИЕ ОБОСНОВАННОСТИ И МОТИВИРОВАННОСТИ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

К. С. Рыжков

Уральский филиал Российского государственного университета правосудия

CORRELATION OF VALIDITY AND REASONABLENESS OF A COURT DECISION IN CIVIL AND ARBITRATION PROCEEDINGS

K. S. Ryzhkov

Ural Branch of the Russian State University of Justice

Аннотация: исследуется соотношений понятий обоснованности и мотивированности судебного решения в рамках гражданского и арбитражного процесса. Рассматривается правовая природа каждого из указанных понятий в контексте требований к судебному решению. Делается вывод о недопустимости определения понятия мотивированности исключительно через понятие обоснованности судебного решения. Предлагается внести изменения в нормы процессуального законодательства, касающиеся закрепления и конкретизации требования мотивированности применительно к судебным решениям в гражданском и арбитражном процессе.
Ключевые слова: суд, судебный акт, решение суда, обоснованность, мотивированность, мотивировочная часть.

Abstract: the article examines the relationship between the concepts of validity and reasonableness of a court decision in the framework of civil and arbitration proceedings. The legal nature of each of these concepts is considered in the context of the requirements for a court decision. The conclusion is made that it is inadmissible to define the concept of reasonableness solely through the concept of validity of a court decision. It is proposed to amend the norms of procedural legislation concerning the consolidation and specification of the requirement of reasonableness in relation to judicial decisions in civil and arbitration proceedings.
Key words: court, judicial act, court decision, validity, reasonableness, reasonableness part.

Судебное решение как наиболее сложный с точки зрения содержания и порядка вынесения судебный акт предполагает наличие подробных требований к его форме и содержанию (ст. 197, 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, далее – ГПК РФ, ст. 169, 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, далее – АПК РФ). В то же время действующее законодательство не ограничивается указанными требованиями, устанавливая дополнительно и иные. В частности, законом прямо предусмотрены требования к судебному решению в целом как к акту правосудия: законность и обоснованность (ст. 195 ГПК РФ, ст. 168 АПК РФ).

Также в силу п. 4 ст. 15 АПК РФ принимаемые арбитражным судом судебные приказы, решения, постановления, определения должны быть не только законными и обоснованными, но также мотивированными. Одновременно с этим на требование мотивированности указывается в судебной практике[1], включая акты

© Рыжков К. С., 2023

[1] См.: Постановление Суда по интеллектуальным правам от 28 апреля 2023 г. по делу № А45-28002/2022. URL: https://my.arbitr.ru (дата обращения: 03.05.2023) ;

Конституционного Суда РФ[2].

В процессуальной науке в качестве требований, предъявляемых к судебному решению, выделяют чаще всего законность, обоснованность, мотивированность и справедливость[3]. Иными словами, требования обоснованности и мотивированной признаются как в действующем законодательстве и правоприменительной практике, так и в рамках научных исследований в сфере цивилистического процесса.

В связи с вышесказанным актуальным является вопрос о дифференциации двух указанных требований. Иначе, если не будет возможности их разграничить, принятие решения, соответствующего заявленным в процессуальном законодательстве требованиям, будет проблематичным.

Прежде всего рассмотрим каждое из указанных понятий по отдельности.

Понятие обоснованности в научной литературе связывают обычно с наличием доказательств, подтверждающих обстоятельства гражданского дела, установленные судом в принятом решении. Обоснованность при этом предполагает, что суд разрешает дело на основании представленных сторонами доказательств[4].

Е. В. Хахалева определяет обоснованность судебного решения как соответствие между выводами суда в решении и фактическим материалом, исследованным судом полно, всесторонне[5].

В свою очередь, Ю. С. Тихонова отмечает, что решение обосновано, если «имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, а также когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов»[6].

Иными словами, решение обосновано только тогда, когда в его основе лежат доказательства, полученные судом по делу и соответствующие требованиям, которые предъявляются нормами права к указанным доказательствам. В данном контексте понятие обоснованности судебного решения неразрывно связано с такими категориями, как «предмет доказывания» и «критерии оценки доказательств». Применительно к первой решение будет обоснованным лишь в случае, если в нем подтверждены или опровергнуты принятыми судом доказательствами все факты, входящие в предмет доказывания. Что же касается критериев оценки доказательств (относимость, допустимость, достоверность, достаточность и взаимная связь), то соответствие им гарантирует, что доказательства получены и исследованы надлежащим образом, в связи с чем не возникает сомнений в их способности подтверждать или опровергать обстоятельства дела.

В свою очередь, мотивированность судебного решения предполагает, что суд должен указать, на основании чего он пришел к своим выводам, а также «какие обстоятельства были приняты им во внимание, какие доводы сторон отвергнуты»[7].

Например, ч. 1 ст. 198 ГПК РФ и ч. 1 ст. 170 АПК РФ предусматривают требование о наличии в судебном решении мотивировочной части. Именно в силу факта ее существования и выводится в значительной степени само требование мотивированности.

В судебной практике также часто упоминается данное понятие. Так, в одном из дел было указано, что суд апелляционной инстанции отклоняет доводы заявителя жалобы о необоснованном применении судом первой инстанции положений ст. 333 Гражданского кодекса и снижении суммы заявленной неустойки ввиду мотивированности судебного акта в части установ-

---

постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 апреля 2023 г. по делу № А32-38488/2021. URL: https://my.arbitr.ru (дата обращения: 03.05.2023).

[2] По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданки Г. В. Журавель : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2019 г. № 12-П. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.05.2023).

[3] См.: *Сушкова И. А., Кулиш М. В.* Требования, предъявляемые к судебному решению в гражданском и арбитражном процессуальном праве // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 10. С. 143–145.

[4] См.: *Загайнова С. К.* Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе : теоретические и прикладные проблемы : автореф. дис.… д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 24.

[5] См.: *Хахалева Е. В.* Обоснованность решения суда общей юрисдикции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 8.

[6] *Тихонова Ю. С.* Мотивированность и обоснованность решений в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2013. № 3. С. 109.

[7] *Камбарова Н. Ш.* Функции судебного решения в гражданском судопроизводстве // Известия вузов. 2013. № 6. С. 17.

ления оснований, позволивших суду применить такое снижение[8].

Судами при этом предпринимаются попытки сформулировать понятие мотивированности судебного решения. Под таковой, в частности, предлагается понимать внешнее выражение обоснованности, представляющее собой совокупность мотивов (доводов), которые объясняют, как фактические обстоятельства конкретной ситуации (конкретного эпизода) взаимодействуют с нормами права. При этом мотивированность представляет собой обращенное к субъекту, уполномоченному на принятие решения, требование приводить письменно в решении умозаключения, объяснения о наличии или об отсутствии фактов, являющихся основанием окончательного вывода, такой субъект не должен ограничиваться в своем решении ссылкой на наличие тех или иных признаков. Вынесение мотивированного решения предполагает оценку всех исследованных по сформированному делу доказательств[9].

Полагаем, что в данном случае суд не до конца правильно определил понятие мотивированности, поскольку его формулирование через другое требование (обоснованность) существенно затрудняет их дифференциацию.

В научной литературе также предпринято немало попыток выявить сущность требования мотивированности судебного решения. В частности, Е. В. Хахалева в своем диссертационном исследовании отмечала, что «мотивированным следует считать решение суда, в котором полно и всесторонне отражены результаты деятельности суда по исследованию и оценке всех имеющих значение для дела доказательств с изложением мотивов, по которым одни доказательства приняты судом, а другие отвергнуты им»[10]. При этом мотивировать судебное решение – «значит, привести мотивы, доводы, объясняющие принятие судом того или иного решения, побудившие суд вынести именно такое и никакое другое решение по конкретному гражданскому делу»[11].

Однако не все ученые признают самостоятельный характер требования мотивированности судебного решения. В частности, Е. С. Алексеева отмечает, что поскольку «содержанием мотивов являются факты, получившие юридическую оценку, неправильность мотивов может означать как необоснованность, так и незаконность решения»[12]. И. Г. Фильченко, в свою очередь, указывает, что «мотивированность и обоснованность соотносятся как форма и содержание»[13]. Иными словами, указанные точки зрения также предполагают сводить мотивированность судебного решения либо к его законности и обоснованности, либо только к обоснованности.

Полагаем, однако, что мотивированность не следует сводить к обоснованности судебного решения. В случае с обоснованностью первичным является основанность решения на доказательствах по делу, тогда как для мотивированности важно наличие доводов суда в пользу принятия или непринятия каких-либо доказательств. Следовательно, не принятые судом доказательства не будут иметь никакого значения с позиции обоснованности судебного решения, но с точки зрения мотивированности суду следует отразить в решении, почему он не принял таковые или предпочел им другие, противоположные по содержанию доказательства.

Важно также отметить, что не всегда закон обязывает суды изготавливать судебное решение в полном объеме. Так, при вынесении решения в порядке упрощенного производства (ч. 1 ст. 232.4 ГПК РФ, ч. 1 ст. 229 АПК РФ) мотивированное решение суда не составляется, за исключением случаев обжалования решения или поступления заявления от лица, участвующего в деле. Мировым судьей (ч. 3 ст. 199 ГПК РФ) мотивированное решение также может не составляться.

Таким образом, формальное соблюдение требования мотивированности судебного решения требуется не всегда. В то же время отсутствие в

[8] Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 апреля 2023 г. по делу № А57-13830/2022. URL: https://my.arbitr.ru (дата обращения: 03.05.2023).

[9] Решение Арбитражного суда Ивановской области от 25 апреля 2023 г. по делу № А17-2318/2023. URL: https://my.arbitr.ru (дата обращения: 03.05.2023).

[10] См.: *Хахалева Е. В.* Указ. соч. С. 14.

[11] Там же.

[12] *Алексеева Е. С.* Мотивировочная часть судебных решений, выносимых в рамках гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах // Вестник Самар. муниц. ин-та управления. 2013. № 3 (26). С. 64.

[13] *Фильченко И. Г.* Процессуальные гарантии принятия обоснованного судебного решения в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 7.

решении мотивировочной части не позволяет говорить о его необоснованности, поскольку это общее требование к судебным решениям, и оно должно соблюдаться без каких-либо исключений.

Таким образом, если в решении нет ссылок на доказательства и сделанные в их отношении выводы суда (например, в силу отсутствия мотивировочной части), сложно говорить о соблюдении требования мотивированности. В то же время даже решение, изложенное в виде резолютивной части (например, в рамках упрощенного производства), может и должно быть обоснованным, поскольку оно все равно должно быть принято с учетом представленных доказательств, а значит, основываться на них.

Вместе с тем нельзя не отметить, что отдельные положения закона создают дополнительную неопределенность по данному вопросу. Например, в силу ч. 4 ст. 15 АПК РФ все принимаемые арбитражным судом судебные приказы, решения, постановления, определения должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

Как следствие, данная норма вступает в противоречие как минимум с вышеупомянутой нормой ч. 1 ст. 229 АПК РФ, не предполагающей составления мотивированного решения в рамках упрощенного производства.

Полагаем, что в данном случае следует говорить о соотношении общей и частной нормы. По общему правилу решение должно быть мотивированным (ч. 4 ст. 15 АПК РФ), но в определенных случаях (ч. 1 ст. 229 АПК РФ) данное требование применяться не будет.

Для устранения указанного противоречия представляется целесообразным изложить ч. 4 ст. 15 АПК РФ в новой редакции:

«4. Принимаемые арбитражным судом судебные приказы, решения, постановления, определения должны быть законными, обоснованными и мотивированными. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, допускается принятие судебных решений без составления мотивировочной части».

Также обращает на себя внимание следующая проблема. В рамках арбитражного процессуального законодательства названы требования как обоснованности, так и мотивированности судебных актов. В то же время в рамках ГПК РФ прямо указано только на первое из них. Следовательно, в силу единства подходов, существующих в рамках цивилистического процесса, следует внести изменения в ст. 195 ГПК РФ, ч. 1 которой изложить в следующей редакции:

«1. Решение суда должно быть законным, обоснованным и мотивированным. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, допускается принятие судебных решений без составления мотивировочной части».

Название ст. 195 ГПК РФ также представляется целесообразным заменить на «Законность, обоснованность и мотивированность решения суда».

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что требования обоснованности и мотивированности судебного решения различны по своей правовой природе, хотя и взаимосвязаны между собой. При этом требование обоснованности является универсальным (применяется во всех случаях вынесения судебного решения), тогда как требование мотивированности применяется в случаях, когда иное не установлено нормами процессуального законодательства.

Библиографический список

Алексеева Е. С. Мотивировочная часть судебных решений, выносимых в рамках гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах // Вестник Самар. муницип. ин-та управления. 2013. № 3 (26). С. 61–65.

Загайнова С. К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе : теоретические и прикладные проблемы : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 50 с.

Камбарова Н. Ш. Функции судебного решения в гражданском судопроизводстве // Известия вузов. 2013. № 6. С. 14–18.

Сушкова И. А., Кулиш М. В. Требования, предъявляемые к судебному решению в гражданском и арбитражном процессуальном праве // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 10. С. 143–145.

Тихонова Ю. С. Мотивированность и обоснованность решений в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2013. № 3. С. 108–110.

Фильченко И. Г. Процессуальные гарантии принятия обоснованного судебного решения в гражданском процессе : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. 26 с.

Хахалева Е. В. Обоснованность решения суда общей юрисдикции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 26 с.

References

Alekseeva E. S. The motivational part of court decisions rendered in the framework of civil proceedings and proceedings in arbitration courts // Bulletin of the Samara Municipal Institute of Management. 2013. № 3 (26). P. 61–65.

Filchenko I. G. Procedural guarantees of making a reasoned judicial decision in civil proceedings : diss. dr. of legal sciences abstr. Voronezh, 2010. 26 p.

Kambarova N. S. Functions of judicial decision in civil proceedings // Izvestiya vuzov. 2013. No. 6. P. 14–18.

Khakhaleva E. V. Validity of the decision of the court of general jurisdiction : diss. dr. of legal sciences abstr. Saratov, 2005. 26 p.

Sushkova I. A., Kulish M. V. Requirements for a judicial decision in civil and arbitration procedural law // Humanities, socio-economic and social sciences. 2017. No. 10. P. 143–145.

Tikhonova Y. S. Motivation and validity of decisions in civil proceedings // Modern law. 2013. No. 3. P. 108–110.

Zagainova S. K. Judicial acts in civil and arbitration proceedings : theoretical and applied problems : diss. dr. of legal sciences abstr. Yekaterinburg, 2008. 50 p.

Уральский филиал Российского государственного университета правосудия

Рыжков К. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процессуального права

E-mail: knrz2006@yandex.ru

Поступила в редакцию: 03.05.2023

Для цитирования:

Рыжков К. С. Соотношение обоснованности и мотивированности судебного решения в гражданском и арбитражном процессе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 52–56. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/52–56.

Ural Branch of the Russian State University of Justice

Ryzhkov K. S., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the Civil Procedure Law Department

E-mail: knrz2006@yandex.ru.

Received: 03.05.2023

For citation:

Ryzhkov K. S. Correlation of validity and reasonableness of a court decision in civil and arbitration proceedings // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 52–56. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/52–56.

УДК 347.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/57–62

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРИНЦИПОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ НЕИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

А. С. Маренков
Саратовская государственная юридическая академия

FEATURES OF THE OPERATION OF CERTAIN PRINCIPLES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS IN THE EXECUTION OF NON-PROPERTY REQUIREMENTS

A. S. Marenkov
Saratov State Law Academy

Аннотация: анализируются проблемы теоретического и практического плана, связанные с действием принципов исполнительного производства при реализации неимущественных требований. Обращается внимание на специфику данной категории требований. Отмечается, что не все законодательно установленные принципы соответствуют требованию универсальности и распространяют свое действие на исполнительное производство в целом, а некоторые из принципов, напротив, получают особое содержание при исполнении требований неимущественного характера.
Ключевые слова: исполнительное производство, требования неимущественного характера, принципы исполнительного производства.

Abstract: the article analyzes theoretical and practical problems related to the operation of the principles of enforcement proceedings in the execution of non-property claims. Attention is drawn to the specifics of this category of requirements. It is noted that not all legally established principles comply with the requirement of universality and extend their effect to enforcement proceedings in general, and some of the principles receive special content in the execution of non-property requirements.
Key words: enforcement proceedings, non-property requirements, principles of enforcement proceedings.

Принципы любой области знания (в том числе исполнительного производства) обладают рядом существенных свойств, или признаков, которые им присущи независимо от сферы действия. К ним относят такие свойства, как основополагающий характер, стабильность, системность, универсальность и ряд других.

Правовые принципы, помимо названных, обладают также свойством нормативности: они должны быть закреплены в законе прямо (путем указания в отдельной статье нормативного правового акта) или косвенно (когда принцип тем или иным способом толкования выводится из совокупности взаимосвязанных норм права), что, однако, представляется явлением нежелательным, ибо создает значительные затруднения для правоприменителя[1]. Закрепление принципа в праве предполагает возможность его воздействия на общественные отношения, регулируемые правом в целом или конкретной отраслью.

Исполнительное производство – деятельность, составляющая предмет исполнительного (гражданского исполнительного) права. В Федеральном законе «Об исполнительном производстве»[2] (далее также – ФЗИП) содержится

© Маренков А. С., 2023

[1] См.: *Исаенкова О.В.* Исполнительное право в Российской Федерации : особенности становления и перспективы развития / под ред. А. А. Демичева. М., 2007. С. 120.

[2] См.: Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

отдельная ст. 4, посвященная пяти принципам исполнительного производства. Включение самостоятельного структурного элемента, посвященного фундаментальным началам принудительного исполнения, в текст закона оцениваем положительно, поскольку, с одной стороны, принципы ориентируют законодателя в его правотворческой деятельности, направленной на совершенствование ФЗИП, с другой – помогают правильному применению норм исполнительного права[3]. Впрочем, верно и то, что само по себе нормативное закрепление принципов не гарантирует эффективное принудительное исполнение[4].

Однако правовой нормой ст. 4 ФЗИП система принципов исполнительного права не исчерпывается. В учебной и научной литературе называются дополнительные принципы[5] – принципы как исполнительного производства, так и исполнительного права в целом, создаются их классификации (общеправовые, межотраслевые, отраслевые[6], международные[7]), ведется дискуссия относительно их состава, содержания, взаимодействия и влияния на систему права или конкретную отрасль[8].

В настоящей статье остановимся на том, как действуют законодательно закрепленные принципы исполнительного производства при исполнении такой категории требований, как требования неимущественного характера. Под требованиями неимущественного характера понимаются предписания исполнительных документов, которыми должник присужден к совершению определенных действий, не связанных с передачей денежных средств или иного имущества, или воздержанию от совершения определенных действий. Данные требования отличаются значительной индивидуальной спецификой, требующей как проработки общих правил их исполнения, так и создания механизма реализации отдельных видов неимущественных требований. Законодатель уже пошел по этому пути – с момента принятия в 2007 г. ФЗИП глава 13, регулирующая общие правила исполнения содержащихся в исполнительных документах требований неимущественного характера, была дополнена четырьмя статьями, регулирующими особенности исполнения отдельных видов неимущественных предписаний. Вместе с тем существующего регулирования явно недостаточно для эффективной реализации рассматриваемой категории требований. Неимущественные взыскания составляют малое число находящихся на исполнении требований исполнительных документов (чуть более 1 % от всех требований), но на фоне ежегодного увеличения исполнительных производств (свыше 118 млн в 2021 г.) это число представляется уже не таким незначительным, к тому же количество незавершенных в отчетном периоде исполнительных документов по неимущественным взысканиям, напротив, продолжает быть высоким (63 % – в 2018 г., 56 % – в 2020 и 2021 гг.)[9]. Не в последнюю очередь влияние на сложившуюся ситуацию оказывают несовершенство законодательного регулирования принудительного исполнения и начальная стадия развития теории исполнительного права[10]. В определенной степени вопрос эффективности исполнения связан с реализацией принципов исполнительного производства.

Пять законодательно закрепленных принципов исполнительного производства являются постоянным предметом обсуждения на страницах юридической литературы. Принципы вообще в силу своей особой значимости постоянно выступают наиболее дискуссионными и противоречивыми правовыми объектами[11]. Однако

[3] См.: Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / под ред. В. В. Яркова, Д. Б. Абушенко. 3-е изд., испр. и доп. М., 2022. С. 24 (автор главы – В. В. Ярков).

[4] См.: *Гальперин М. Л.* Ответственность в исполнительном производстве : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 171.

[5] См.: Исполнительное производство : учебник / под общ. ред. В. А. Гуреева. М., 2021. С. 25–37 (автор главы – В. А. Гуреев).

[6] См.: *Викут М. А., Исаенкова О. В.* Исполнительное производство : учебник. Практикум. М., 2001. С. 43–44 (автор главы – О. В. Исаенкова).

[7] См.: *Малюшин К. А.* Принципы гражданского исполнительного права : теоретические проблемы понятия и системы : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 101–129.

[8] См.: *Гальперин М. Л.* Принципы исполнительного производства. Версия 2.0 // Закон. 2017. № 10. С. 90–109.

[9] См.: Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов // Официальный сайт ФССП России. URL: https://fssp.gov.ru/statistics (дата обращения: 23.12.2022).

[10] См.: *Морковская К. С.* Гражданские процессуальные средства повышения эффективности исполнительного производства. Саратов, 2021. С. 98.

[11] См.: *Скурко Е. В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика // Известия вузов. Правоведение. 2006. № 2. С. 55.

специфика реализации принципов исполнительного производства при исполнении требований, не заключающихся в передаче имущества, почти не исследовалась в науке исполнительного права – несмотря на то, что сами по себе принципы являлись предметом многочисленных исследований. А наличие такой специфики очевидно в силу того, что исполнение требований неимущественного характера значительно отличается от исполнения денежных требований. Анализ современного правового регулирования исполнительного производства и его принципов позволяет увидеть, что законодатель наделил их «имущественным содержанием». Иными словами, ориентация в первую очередь сделана на имущественные принудительные меры, способы обращения взыскания на различные виды имущества, защиту имущественных прав должника. Но принципы, как уже было отмечено, обладают свойством универсальности и должны распространять свое действие на всю совокупность отношений, входящих в предмет правового регулирования, охватывать все правила и институты отрасли права[12].

Однако не все принципы исполнительного производства отвечают этому требованию. К этой категории, прежде всего, целесообразно отнести такой принцип, как неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи (п. 4 ст. 4 ФЗИП). Очевидно, что этот принцип не может реализовываться, например, в исполнительном производстве об определении порядка общения с ребенком, о вселении, об отбывании наказания в виде обязательных работ и при всех иных требованиях неимущественного характера, ибо никаких имущественных приобретений для взыскателя и потерь для должника исполнительный документ не предусматривает. Соответственно, неприкосновенным остается все имущество должника, а не только необходимый минимум. Безусловно, для реализации отдельных требований должник может распоряжаться своим имуществом (например, при сносе самовольной постройки), однако интерес взыскателя состоит в другом. Поэтому такое распоряжение не будет обеспечено гарантиями защиты, предусмотренными данным принципом, устанавливающим исполнительский иммунитет[13]. Впрочем, цель данного иммунитета – защита от мер принудительного исполнения, а распоряжение имуществом здесь происходит по воле и под контролем должника. Следовательно, данный принцип исполнительного производства вообще исключается из рассматриваемой сферы правоотношений, в связи с чем сам статус принципа ставится под вопрос.

Неоднозначное проявление при исполнении требований неимущественного характера имеет принцип соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения (п. 5 ст. 4 ФЗИП). Прежде всего, неясным остается термин «соотносимость», а в требованиях неимущественного характера – также понятие «объем требований взыскателя». В частности, при реализации денежных или иных имущественных требований соотносимость может быть оценена как соизмеримость между используемыми принудительными мерами и величиной имущества, на которое планируется обратить взыскание. Так, при взыскании долга по алиментным обязательствам, например, за три месяца в большинстве случаев нецелесообразно обращать взыскание на целый дом – несоотносимость наглядна. При реализации неимущественных же требований оценить соотносимость фактически невозможно.

Ранее данный принцип именовался «справедливостью удовлетворения»[14], что также не являлось удачным названием, поскольку правила юридической техники требуют избегать столь оценочных понятий. В комментариях законодательства «соотносимость» раскрывается через понятие «соразмерность»[15], такое же понимание демонстрирует судебная практика[16]. Но даже соразмерность здесь не может рассматриваться через имущественную направленность мер принудительного исполнения. Кроме того,

[12] См.: *Ференс-Сороцкий А. А.* Аксиомы и принципы гражданского процессуального права : дис.… канд. юрид. наук. Л., 1989. С. 14.

[13] См.: *Кудрявцева В. П.* Исполнение требований неимущественного характера. М., 2015. С. 63.

[14] См.: *Исаенкова О. В., Балашов А. Н., Балашова И. Н.* Исполнительное производство в Российской Федерации : курс лекций : учеб. пособие для вузов. М., 2008. С. 41.

[15] См.: Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве». С.25; Исполнительное производство: учебник. С. 31; Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об исполнительном производстве» / под ред. В. М. Шерстюка. 4-е изд., испр., доп. и перераб. М., 2008. С. 29 ; и др.

[16] См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2017 г. по делу № А75-7311/2016.

нет критериев соотносимости (и соразмерности) ни для имущественных, ни для неимущественных взысканий.

Наконец, едва ли речь может идти о мерах принудительного исполнения, ведь они уже предписаны исполнительным документом, и усмотрение судебного пристава-исполнителя здесь минимально. Сам же процесс принудительного исполнения строится на подборе и сочетании судебным приставом-исполнителем не принудительных мер, а исполнительных действий. В связи с тем, что суть этого принципа в том, чтобы судебный пристав-исполнитель не предпринял чрезмерных мер по обращению взыскания на имущество должника, справедливо мнение В. П. Кудрявцевой, что по неимущественным взысканиям принцип выражается в обратном – в необходимости осуществления достаточных исполнительных действий для эффективного исполнения. Иными словами, данный принцип направлен на предупреждение бездействия судебного пристава-исполнителя[17] и выступает, таким образом, гарантией защиты прав не только должника, но и взыскателя.

Отметим также, что модификации при исполнении неимущественных требований подвергается принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения. Ряд неимущественных взысканий носит длящийся характер (определение порядка общения с ребенком, обязанность соблюдения санитарных норм и правил, непрепятствование в пользовании земельным участком и т. д.), в связи с чем эффективное исполнение предписания юрисдикционного акта увязывается, как правило, не с одним юридическим фактом (например, восстановлением на работе незаконно уволенного работника), а с юридическим составом, т. е. с соблюдением установленной обязанности на протяжении определенного временного промежутка.

Вместе с тем именно при реализации требований неимущественного характера особое значение приобретает принцип уважения чести и достоинства гражданина. Неимущественные требования предполагают обязанность совершения или несовершения действий, а потому зачастую носят личный характер, в связи с чем на судебного пристава-исполнителя возлагается обязанность воздержания от применения мер принудительного исполнения и совершения исполнительных действий, унижающих честь и достоинство человека. Так, нельзя заставить человека против его воли исполнить песню, станцевать[18]; недопустимо принуждать его к обнажению, использовать физическую силу или моральное насилие и проч. Данный принцип выступает не только правовой, но и морально-этической основой исполнительного производства[19]. Применение мер воздействия на должника, особенно мер косвенного принуждения, направленных непосредственно на личность должника, должно осуществляться с учетом соблюдения личных прав гражданина[20].

Особенно ярко этот принцип проявляется, в частности, при выселении должника из жилого помещения, при котором недопустимо посягательство на его личную неприкосновенность. Тем не менее, поскольку понятия «честь» и «достоинство» трактуются людьми по-разному, при возникновении спора о нарушении данного принципа суду следует руководствоваться разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ и оценивать фактические обстоятельства. В частности, в одном из судебных дел должнику было отказано в признании незаконными действий судебных приставов-исполнителей, выразившихся, по его мнению, в том числе в нарушении рассматриваемого принципа, поскольку в акте описи имущества отдельные предметы были названы «ветошью», что нанесло оскорбление выселяемому гражданину. Суд, изучив фотографии с места проведения выселения и обратившись к словарному значению спорного слова, указал, что оно не имеет негативной окраски и в данной ситуации достоверно отражает реальное положение дел[21].

[17] См.: *Кудрявцева В. П.* Указ. соч. С. 64.

[18] См.: О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 (в ред. от 22.06.2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

[19] См.: *Барсукова В. Н.* Уважение чести и достоинства гражданина как принцип исполнительного производства // Законы России : опыт, анализ, практика. 2013. № 5. С. 29.

[20] См.: *Парфенчикова А. А.* Меры косвенного принуждения в исполнительном производстве / под ред. В. В. Яркова. М., 2017. С. 34–35.

[21] См.: Решение Тарского городского суда Омской области от 11 апреля 2014 г. № М-279/2014 2-311/2014 2-311/2014~М-279/2014.

Таким образом, можно сказать следующее о том, как проявляют себя некоторые законодательно установленные принципы исполнительного производства по требованиям неимущественного характера:

– принцип неприкосновенности минимума имущества должника вообще не функционирует в этой сфере, а следовательно, его уже нельзя назвать принципом исполнительного производства;

– принципы соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения и своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения подвергаются значительной модификации и обретают фактически новое содержание;

– принцип уважения чести и достоинства должника полнее всего проявляет себя именно при реализации неимущественных требований.

Выявление названных особенностей определяет актуальность дальнейших исследований в сфере содержания принципов исполнительного производства, их системы и действия на различных стадиях принудительного исполнения.

Библиографический список

Барсукова В. Н. Уважение чести и достоинства гражданина как принцип исполнительного производства // Законы России : опыт, анализ, практика. 2013. № 5. С. 28–32.

Викут М. А., Исаенкова О. В. Исполнительное производство : учебник. Практикум. М. : Юристъ, 2001. 254 с.

Гальперин М. Л. Ответственность в исполнительном производстве : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2019. 464 с.

Гальперин М. Л. Принципы исполнительного производства. Версия 2.0 // Закон. 2017. № 10. С. 90–109.

Исаенкова О. В., Балашов А. Н., Балашова И. Н. Исполнительное производство в Российской Федерации : курс лекций : учеб. пособие. М. : ГроссМедиа : РОСБУХ, 2008. 190 с.

Исаенкова О. В. Исполнительное право в Российской Федерации : особенности становления и перспективы развития / под ред. А. А. Демичева. М. : Юрлитинформ, 2007. 296 с.

Исполнительное производство : учебник / под общ. ред. В. А. Гуреева. М. : Статут, 2021. 550 с.

Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / под ред. В. В. Яркова, Д. Б. Абушенко. 3-е изд., испр. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. 752 с.

Кудрявцева В. П. Исполнение требований неимущественного характера. М. : Статут, 2015. 272 с.

Малюшин К. А. Принципы гражданского исполнительного права : теоретические проблемы понятия и системы : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 222 с.

Морковская К. С. Гражданские процессуальные средства повышения эффективности исполнительного производства. Саратов : Изд-во СГЮА, 2021. 224 с.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об исполнительном производстве» / под ред. В. М. Шерстюка. 4-е изд, испр., доп. и перераб. М. : Городец, 2008. 654 с.

Парфенчикова А. А. Меры косвенного принуждения в исполнительном производстве / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2017. 200 с.

Скурко Е. В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика // Известия вузов. Правоведение. 2006. № 2. С. 55–61.

Ференс-Сороцкий А. А. Аксиомы и принципы гражданского процессуального права : дис. … канд. юрид. наук. Л., 1989. 150 с.

References

Barsukova V. N. Respect for the honor and dignity of a citizen as a principle of enforcement proceedings // Zakony Rossii : opyt, analiz, praktika. 2013. No. 5. P. 28–32.

Commentary to the Federal Law «About Enforcement Proceedings» / ed. V. V. Yarkov, D. B. Abushenko. 3rd edition, corrected and supplemented. Moscow : Norma : INFRA-M, 2022. 752 p.

Enforcement proceedings : textbook / ed. V. A. Gureev. Moscow : Statut, 2021. 550 p.

Ferens-Sorotsky A. A. Axioms and principles of civil procedure law : cand. legal sciences diss. Leningrad, 1989. 150 p.

Galperin M. L. Principles of enforcement proceedings. Version 2.0 // Zakon. 2017. No. 10. P. 90–109.

Galperin M. L. Responsibility in enforcement proceedings : dr. of legal sci. diss. Moscow, 2019. 464 p.

Isaenkova O. V., Balashov A. N., Balashova I. N. Enforcement proceedings in the Russian Federation : a course of lectures. Moscow : GrossMedia : ROSBUH, 2008. 190 p.

Isaenkova O. V. Executive law in the Russian Federation : features of formation and prospects of development / ed. A. A. Demichev. Moscow : Yurlitinform, 2007. 296 p.

Kudryavtseva V. P. Execution of non-property requirements. Moscow : Statut, 2015. 272 p.

Malyushin K. A. Principles of civil enforcement law : theoretical problems of concepts and systems :

cand. legal sciences diss. Yekaterinburg, 2010. 222 p.

Morkovskaya K. S. Civil procedural means of increasing the efficiency of enforcement proceedings. Saratov : SSLA's Publishing, 2021. 224 p.

Parfenchikova A. A. Measures of indirect coercion in enforcement proceedings / ed. by V. V. Yarkov. Moscow : Statut, 2017. 200 p.

Scientific and practical commentary on the Federal Law of the Russian Federation «About Enforcement Proceedings» / ed. V. M. Sherstyuk. 4th edition, revised, expanded and revised. Moscow : Gorodets, 2008. 654 p.

Skurko E. V. Legal principles in the legal system, the system of law and the system of legislation : theory and practice // Izvestiya vuzov. Pravovedenie. 2006. No. 2. P. 55–61.

Vikut M. A., Isaenkova O. V. Enforcement proceedings : Textbook. Workshop. Moscow : Yurist, 2001. 254 p.

Саратовская государственная юридическая академия

Маренков А. С., аспирант кафедры гражданского процесса

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

Поступила в редакцию: 09.12.2023

Для цитирования:

Маренков А. С. Особенности действия отдельных принципов исполнительного производства при исполнении требований неимущественного характера // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 57–62. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/57–62.

Saratov State Law Academy

Marenkov A. S., Postgraduate Student of the Civil Procedure Department

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

Received: 09.12.2023

For citation:

Marenkov A. S. Features of the operation of certain principles of enforcement proceedings in the execution of non-property requirements // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 57–62. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/57–62.

УДК 347.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/63–69

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРОЩЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ МИРОВЫМ СУДЬЕЙ

А. Ю. Старицын

Институт юстиции Байкальского государственного университета

THE SEPARATE ASPECTS OF SIMPLIFIED PROCEEDINGS DURING CONSIDERATION OF CIVIL CASES BY A JUSTICE OF THE PEACE

A. Yu. Staritsyn

Institute of Justice of the Baikal State University

Аннотация: приводятся результаты исследования отдельных аспектов рассмотрения и разрешения мировыми судьями гражданских дел по правилам главы 21.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Проведен анализ статистических данных, сформулирован вывод о неэффективном применении упрощенного производства. Установлена необходимость совершенствования действующего процессуального законодательства. Внимание уделено двум аспектам: противоречию правовых норм, устанавливающих процессуальные сроки рассмотрения гражданских дел мировыми судьями, а также вынесению судебного решения без мотивировочной части. Установлено несоответствие правового регулирования исследуемых правоотношений сущности упрощенного производства. Предложены рекомендации по совершенствованию гражданского процессуального законодательства об упрощенном производстве, реализуемом при рассмотрении и разрешении гражданских дел мировыми судьями.
Ключевые слова: упрощенное производство, мировые судьи, процессуальный срок, судебное решение.

Abstract: the article deals with certain aspects of the consideration and resolution of civil cases by justices of the peace according to the rules of Chapter 21.1 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation. The author analyzed the statistical data, formulated a conclusion about the inefficient using of simplified proceedings. The need to improve the current legislation is established. Attention is paid to two aspects: the contradiction of legal norms establishing the procedural terms for the consideration of civil cases by justices of the peace, and the rendering of a court decision without its motivational part. The author established the inconsistency of the legal regulation of the studied legal relations with the essence of simplified proceedings. In addition, the author proposed recommendations for improving the civil procedural legislation of simplified proceedings, which implemented in the consideration and resolution of civil cases by justices of the peace.
Key words: simplified proceedings, justices of the peace, procedural term, court decision.

Согласно опубликованным сводным статистическим данным судами общей юрисдикции за 2019 г. было рассмотрено 18 804 923 гражданских дела, за 2020 г. – 20 773 072 гражданских дела, за 2021 г. – 22 619 800 гражданских дел[1]. Становится очевидна чрезмерная нагрузка судебных органов, которая продолжает расти, вследствие чего нарушаются права граждан на справедливое и своевременное разрешение спора. Право на судебную защиту является неотъемлемым. В связи с этим требуется устранить причину умаления правовых гарантий. Одним из способов решения указанной проблемы послужило введение в 2016 г. в Гражданский про-

[1] Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 2019, 2020, 2021 г. URL: http://www.cdep.ru/?id=79 (дата обращения: 11.10.2022).

© Старицын А. Ю., 2023

цессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[2] норм об упрощенном производстве. Его специфика заключается в сокращении процессуальных сроков и процессуальных действий. Предполагалось, что это поспособствует существенной оптимизации судебной нагрузки. Однако прогнозы не сбылись: за 2019 г. в упрощенном производстве рассмотрено лишь 126 795 гражданских дел, за 2020 г. – 120 134 гражданских дела, а за 2021 г. – 146 552 гражданских дела[3]. В сравнении с общим количеством рассмотренных судами общей юрисдикции гражданских дел это небольшие цифры. Полагаем, что одной из помех эффективной реализации относительно нового гражданского процессуального института является несовершенство законодательной базы, правовых норм главы 21.1 ГПК РФ. А пробелы отдельных норм непосредственно влияют на реализацию упрощенного порядка рассмотрения и разрешения дел мировыми судьями.

За 2019 г. мировыми судьями Иркутской области рассмотрено всего 413 092 гражданских дела, из которых 241 – в упрощенном производстве. За 2020 и 2021 г. соотношение следующее: 400 421 к 249 делам и 405 751 к 471 делу соответственно[4]. Отметим, что статистические данные указывают не только на низкую эффективность применения положений об упрощенном производстве, но и на чрезмерное применение иной ускоренной процедуры – приказного производства. Так, за 2019 г. в таком производстве рассмотрено 388 393 гражданских дела, за 2020 г. – 379 543 гражданских дела, за 2021 г. – 378 063 гражданских дела. Значительная доля (свыше 90 %) гражданских дел, рассматриваемых мировыми судьями Иркутской области, завершается вынесением судебного приказа. Считаем обоснованным задать вопрос о том, не приводит ли сложившая ситуация к выводу о подмене судопроизводства делопроизводством? Приказное производство не предусматривает судебного разбирательства, взаимодействия сторон по предоставлению доказательств, вынесения мотивированного решения по делу. Учитываются лишь позиция заявителя и представленные им доказательства, после исследования которых суд выдает исполнительный документ (судебный приказ). Очевидно, что приказное производство чрезмерно и претендует на полное устранение осуществления правосудия в гражданском процессе, опровергает действие принципа состязательности. Полагаем, что это лишь подчеркивает важность совершенствования норм об упрощенном производстве, которое может послужить верным шагом в балансировании публичных и частных интересов, устранить споры относительно сомнительного осуществления правосудия в приказном производстве.

Применительно к исследуемой ускоренной процедуре отметим, что нормы главы 21.1 ГПК РФ не содержат указаний на возможность и особенности рассмотрения и разрешения гражданских дел мировыми судьями. Однако определенные разъяснения содержатся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ) от 18 апреля 2017 г. № 10[5]. Следует негативно оценить подобную разъяснительную легализацию положений об упрощенном производстве, так как не следует забывать о том, что источником права является закон, а не судебные акты, хотя и высшего судебного органа.

Верховный Суд РФ дал разъяснения, отраженные в п. 3 вышеуказанного постановления. Высшим судебным органом было принято во внимание содержание ч. 5 п. 1 ст. 23 ГПК РФ, в частности, указано на то, что мировыми судьями в порядке упрощенного производства рассматриваются дела по исковым заявлениям, содержащим требования, соответствующие положениям п. 1 ст. 232.2 ГПК РФ, но с ценовым порогом в пятьдесят тысяч рублей.

Анализ правовых норм главы 21.1 ГПК РФ в совокупности с иными общими правовыми нормами кодифицированного акта позволяет утверждать об отсутствии корреляции и надлежащего соответствия между ними. В частности, положение п. 3 ст. 232.1 ГПК РФ не учитывает содержание п. 1 ст. 154 ГПК РФ, а именно не закрепляет

[2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 07.10.2022) // Рос. газета. 2002. № 220.

[3] Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 2019, 2020, 2021 г.

[4] Статистика за 2019, 2020, 2021 гг. URL: http://usd.irk.sudrf.ru/modules.php?name= stat&id=75 (дата обращения: 10.11.2022).

[5] О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации об упрощенном производстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 // Рос. газета. 2017. № 88.

возможность рассмотрения и разрешения гражданских дел в упрощенном производстве мировыми судьями. Законодатель, устанавливая двухмесячный срок со дня поступления заявления в суд, не сделал оговорку о сроках рассмотрения мировыми судьями, и в указанном постановлении высшего судебного органа не устанавливаются градационные параметры. В то же время и утверждать об исключительном применении правил главы 21.1 ГПК РФ районными судами оснований нет в силу разъяснений Верховного Суда РФ.

Юридически создалась ситуация, при которой мировые судьи лишены процессуальных средств, требуемых для использования гражданской процессуальной формы упрощенного производства. Противоречие правовых норм не устранено до сих пор. Именно процессуальный срок препятствует верному применению мировыми судьями исследуемой процессуальной формы.

Согласно ст. 154 ГПК РФ мировые судьи рассматривают дело в течение одного месяца со дня принятия искового заявления. Очевидно, что соблюсти специальные пятнадцати- и тридцатидневные сроки, предусмотренные п. 2–3 ст. 232.3 ГПК РФ, крайне затруднительно. При этом указанные сроки минимальны. Иными словами, предусмотрена возможность суда установить более длительный срок, хотя и в пределах двух месяцев. Помимо этого, следует учесть и срок исследования судом представленных доказательств, срок доставки почтовой корреспонденции. Последнее важно, так как отсутствие у суда ко дню вынесения решения сведений о получении другой стороной дополнительных доказательств служит основанием для перехода к ординарной процедуре[6].

С учетом вышеуказанного двухмесячный срок рассмотрения дела для мировых судей противоречит сущности упрощенного производства, поскольку, наоборот, удлиняет общий срок. В то же время ориентирование на один месяц не соотносимо с процессуальными сроками этапов предоставления необходимых материалов сторонами дела.

В изначальном проекте закона о внесении изменений в ГПК РФ был предусмотрен двухмесячный срок рассмотрения и разрешения гражданских дел мировыми судьями[7]. Однако в действующем законодательстве такое указание отражения не нашло. Полагаем, что ни распространение на мировых судей положения о двух месяцах рассмотрения дела, ни исключение применения упрощенного производства мировыми судьями не даст требуемого судебной системой эффекта. Необходимость введения упрощенного производства обусловлена проблемой излишней судебной нагрузки, которая также распространяется на мировые суды. Соответственно, решение проблемы должно носить системный характер. Увеличение срока рассмотрения с одного до двух месяцев противоречит целям упрощения и ускорения гражданского процесса[8], ведь в совокупности категории дел, рассматриваемые в упрощенном производстве, и категории дел, рассматриваемые мировыми судьями, отвечают простоте и малозначительности, определяющими применение упрощенного производства. И нельзя опровергать «непостоянность» состояния дел, рассматриваемых в упрощенном производстве, поскольку существует вероятность перехода в ординарную процедуру. Необоснованное увеличение срока рассмотрения дел мировыми судьями может способствовать злоупотреблению лицами, участвующими в деле, своими процессуальными правами и привести к искусственному затягиванию дела.

Полагаем, взвешенным решением станет установление конкретных специальных сроков предоставления основных и дополнительных доказательств в отношении дел, рассматриваемых в упрощенном производстве мировыми судьями. Данный подход учитывает все требуемые аспекты (подсудность дел, цель введения упрощенного производства, недопустимость злоупотребления процессуальными правами). «Повышение качества рассмотрения и разрешения гражданских дел – приоритет для судов общей юрисдикции»[9]. Соответствующие поло-

[6] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ по делу № 57-КГ17-4 от 16 мая 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Версия Проф.

[7] *Чистова К.* ВС РФ об упрощенном производстве // ЭЖ-Юрист. 2017. № 21. С. 45–47.

[8] *Табак И. А.* Влияние некоторых особенностей порядка упрощенного производства на соблюдение процессуальных сроков рассмотрения и разрешения дела судами общей юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 9. С. 25.

[9] *Амосов С. М., Некрасов С. Ю.* Современные типы правопонимания и правореализация принципов гражданского процессуального права // Академический юридический журнал (Гражданское процессуальное право). 2020. № 4 (82). С. 48.

жения обязательны к включению в главу 21.1 ГПК РФ для внесения ясности в нормы о процессуальном сроке рассмотрения гражданских дел в упрощенном производстве.

Следующий аспект рассмотрения и разрешения гражданских дел мировыми судьями в упрощенном производстве связан с вынесением судебного решения. Применительно к упрощенному порядку законодатель установил императив: решение суда выносится без мотивировочной части, т. е. путем вынесения исключительно его резолютивной части (п. 1 ст. 232.4 ГПК РФ). Однако в п. 3 ст. 199 ГПК РФ для мирового судьи предусмотрена оговорка, сводимая к тому, что мировой судья может не составлять мотивированное решение по рассмотренному делу. При этом Верховный Суд РФ отметил, что суды общей юрисдикции вправе изготовить мотивированное решение по своей инициативе в рамках упрощенного производства. С учетом этого, на первый взгляд, несоответствие указанных правовых норм полностью нивелируется. Однако далее в своих разъяснениях Верховный Суд РФ отмечает, что в случае вынесения мотивированного решения в упрощенном производстве по инициативе суда общей юрисдикции срок для обжалования исчисляется с момента вынесения решения в его резолютивной части (п. 39 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 10). Следовательно, на решения, выносимые мировыми судьями в упрощенном производстве, распространяется действие разъяснений высшего судебного органа. Иными словами, мировой судья вправе вынести мотивированное решение по своей инициативе, но срок обжалования будет исчисляться с момента вынесения резолютивной части, хотя в п. 8 ст. 232.4 ГПК РФ установлено, что в случае составления мотивированного решения суда по заявлению лиц, участвующих в деле, срок обжалования исчисляется со дня принятия решения в полном объеме. Насколько целесообразно устанавливать разные моменты исчисления процессуального срока в зависимости от того, кто запросил изготовление судебного решения в полном объеме? Полагаем, такое регулирование препятствует своевременной реализации процессуальных прав лиц, участвующих в деле, а также безосновательно сокращает срок обжалования.

Признаем, что устранение несоответствия правовых норм ГПК РФ и разъяснений Верховного Суда РФ уходит на второй план, если установить несомненную обязанность суда принять решение в полном объеме, включая его мотивировочную часть. Это положение будет справедливым и для районного суда, и для мировых судей. При действующем законодательстве важно не само по себе исключение содержательной части, а умаление имманентного свойства судебного акта – его мотивированности. В определенной степени обязательность исполнения решения суда обусловлена содержанием отсылки на конкретные материально- и процессуально-правовые нормы, примененные судом. Следовательно, отсутствие мотивировочной части нивелирует законную силу самого судебного акта.

Мотивировочная часть судебного решения необходима и в силу иных причин. Во-первых, ее наличие позволяет утверждать о полной реализации принципа гласности в части опубликования текста решения на официальном сайте суда[10], а размещение в сети «Интернет» судебных решений в усеченной форме не имеет достаточного смыслового значения. Полагаем, применительно к данному аспекту недопустимо говорить о трансформации гражданского процессуального принципа. Так, принцип гласности в рамках упрощенного производства не находит выражения в проведении открытых слушаний, но проявляется в публичном размещении судебного акта. Крайне сомнительно утверждать в этом случае об изменениях принципов в силу перемен социально-политических основ[11]. Во-вторых, мотивировочная часть отражает логику исследования и оценки судом фактических обстоятельств дела, напрямую влияющих на его разрешение. Кроме того, она отражает мотивы и доводы суда, положенные в обоснование удовлетворения либо отказа в удовлетворении исковых требований[12]. В-третьих, мотивировочная часть решения суда при анализе определенного числа аналогичных дел позволяет сформулировать единые обязательные для нижестоящих судов положения. А это способствует формированию единой су-

[10] *Смагина Е. С.* Новые правила размещения судебных актов в сети «Интернет» в свете реализации принципа гласности в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 1. С. 26–29.

[11] *Берестенников А. Г.* Сущность принципов права : теоретические проблемы понимания // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7, № 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(3).25.

[12] *Юдельсон К. С.* Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М., 1951. С. 14.

дебной практики посредством выявления различной аргументации и оценки ее приемлемости. В-четвертых, постановка вынесения мотивированного решения в зависимость от волеизъявления лиц, участвующих в деле, опровергает действие принципа непрерывности. Время, прошедшее с момента исследования предоставленных первичных и вторичных доказательств, может негативно сказаться на логико-конструктивной цепи измышлений судьи. К тому же законодательно закрепленный подход нагромождает несколько процессуальных действий лиц, участвующих в деле, для достижения одного полезного эффекта. В-пятых, усеченное содержание судебного решения отрицает значение преюдициальных фактов. Е. Г. Потапенко отмечает собирательный характер мотивированности судебного акта и определяет ее в качестве несомненного свойства, особенности решения суда[13]. В соответствии со ст. 61 и ст. 198 ГПК РФ мотивировочная часть содержит факты, не подлежащие доказыванию. В-шестых, действующие нормы о решении суда в упрощенном производстве создают вероятность коллапсов при рассмотрении в упрощенном производстве иных категорий дел согласно п. 2 ст. 232.2 ГПК РФ. Очевидно, что категории дел, закрепленные в п. 1 ст. 232.2 ГПК РФ, выбраны на основе тщательного анализа в силу простоты, малозначительности и, пожалуй, однотипности. Это отчасти способствует снижению затрат на подготовку полного решения суда.

Безусловное наличие мотивировочной части подчеркивается и в международной практике. Так, п. 58 постановления по делу «Татишвили (Tatishvili) против Российской Федерации»[14] Европейский суд по правам человека указал, что мотивировочная часть необходима для качественной реализации судебной защиты, а именно: стороны дела будут услышаны, и сразу же лица, участвующие в деле, смогут реализовать свое право на обжалование без совершения дополнительных процессуальных действий.

Безусловно, положение п. 1 ст. 232.4 ГПК РФ позволяет снизить судебную нагрузку, но, на наш взгляд, такое положение дел не соответствует сущности упрощенного производства, тем необходимым сторонам и связям, приобретенным на всем протяжении применения упрощенного производства[15]. Так, упрощенное производство характеризуется сокращением не только процессуальных сроков, но и процессуальных действий. Однако нормы о решении суда, скорее, порождают обратный эффект, требуя активных действий лиц, участвующих в деле, в рамках получения мотивированного решения суда. К тому же в п. 41 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 10 предусмотрено, что заявление о составлении мотивированного решения до вынесения резолютивной части не порождает обязанность суда подготовить мотивировочную часть. Действующее законодательство об упрощенном производстве не учитывает того, что сокращение судопроизводства должно быть двояким, т. е. предусматривать оптимизированные возможности не только для суда, но и для лиц, участвующих в деле.

Положения ст. 232.4 ГПК РФ создают основания для злоупотребления процессуальными правами, выражающегося в затягивании судебного процесса. Возможно, лицо, участвующее в деле, подаст заявление о составлении полного решения суда, для чего суду предоставлен десятидневный срок. А после его получения сторона по делу вправе подать апелляционную жалобу в течение пятнадцати рабочих дней. К указанным процессуальным срокам применимы положения ст. 112 ГПК РФ относительно восстановления срока[16]. Практически срок для обжалования решения суда, вынесенного в рамках упрощенного производства, трудно признать сокращенным.

Таким образом, действующее законодательство об упрощенном производстве требует пересмотра и внесения существенных изменений в части применения норм главы 21.1 ГПК РФ мировыми судьями. Основополагающие положения, регламентирующие упрощенное производ-

[13] *Потапенко Е. Г.* О необходимости мотивированного решения суда по гражданскому делу // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 281.

[14] По делу Татишвили (Tatishvili) против Российской Федерации (жалоба № 1509/02) : постановление Европейского Суда по правам человека от 22 февраля 2007 г. // Рос. хроника Европейского суда. 2008. № 1.

[15] *Асланян Н. П., Новикова Т. В.* Об интерпретации термина «правовая природа» // Baikal research journal. 2018. Т. 9, № 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2018. 9(4).17.

[16] По делу № 9-85/2019~М-928/2019 : решение Мончегорского городского суда № 2-266/2020 от 15 мая 2020 г. URL: https://sudact.ru (дата обращения: 02.04.2022) ; по делу № 2-1326/2020 : решение Ленинского районного суда г. Челябинска 2-1326/2020 2-1326/2020~М-601/2020 М-601/2020 от 14 апреля 2020 г. URL: https://sudact.ru (дата обращения: 02.04.2022).

ство, должны быть закреплены законодательно, а не оставаться предметом разъяснений судебных органов. В первую очередь следует установить особенные процессуальные сроки рассмотрения гражданских дел в упрощенном производстве для мировых судей. Это будет соответствовать общему сроку рассмотрения дел мировыми судьями и одновременно отвечать сущности упрощенного порядка. Далее следует императивно установить вынесение мировыми судьями (и районными судами) решения в полном объеме в соответствии со ст. 198 ГПК РФ. Мотивировочная часть является общезначимой и неотъемлемой. Действующее законодательство создает нагромождение процессуальных действий, совершение которых необходимо для вынесения судом полного решения. А это не соответствует сущности упрощенного производства и создает дисбаланс между судом и лицами, участвующими в деле.

Библиографический список

Амосов С. М., Некрасов С. Ю. Современные типы правопонимания и правореализация принципов гражданского процессуального права // Гражданское процессуальное право. 2020. № 4 (82). С. 48–52.

Асланян Н. П., Новикова Т. В. Об интерпретации термина «правовая природа» // Baikal research journal. 2018. Т. 9, № 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).17.

Берестенников А. Г. Сущность принципов права: теоретические проблемы понимания // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7, № 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(3).25.

Потапенко Е. Г. О необходимости мотивированного решения суда по гражданскому делу // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 279–289.

Смагина Е. С. Новые правила размещения судебных актов в сети интернет в свете реализации принципа гласности в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 1. С. 26–29.

Табак И. А. Влияние некоторых особенностей порядка упрощенного производства на соблюдение процессуальных сроков рассмотрения и разрешения дела судами общей юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 9. С. 24–28.

Чистова К. ВС РФ об упрощенном производстве // ЭЖ-Юрист. 2017. № 21. С. 45–47.

Юдельсон К. С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М. : Госюриздат, 1951. 296 с.

References

Amosov S. M., Nekrasov S. Yu. Modern types of legal understanding and law enforcement of the principles of civil procedural law // Civil procedural law. 2020. No. 4 (82). P. 48–52.

Aslanyan N. P., Novikova T. V. On the interpretation of the term “legal nature” // Baikal research journal. 2018. T. 9, no. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).17.

Berestennikov A. G. The essence of the principles of law: theoretical problems of understanding // Baikal Research Journal. 2016 Vol. 7, no. 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(3).25.

Chistova K. The Supreme Court of the Russian Federation on simplified production // Ezh-Lawyer. 2017. No. 21. P. 45–47.

Potapenko E. G. On the need for a reasoned court decision in a civil case // Bulletin of civil procedure. 2018. No. 4. P. 279–289.

Smagina E. S. New rules for placing judicial acts on the Internet in the light of the implementation of the principle of publicity in civil proceedings // Arbitration and civil process. 2018. No. 1. P. 26–29.

Tabak I. A. Influence of some features of the procedure for simplified proceedings on compliance with the procedural terms for consideration and resolution of the case by courts of general jurisdiction // Arbitration and civil procedure. 2017. No. 9. P. 24–28.

Yudelson K. S. The problem of proof in the Soviet civil process. Moscow : Gosjurizdat, 1951. 296 p.

Институт юстиции Байкальского государственного университета

Старицын А. Ю., доцент кафедры гражданского права и процесса

E-mail: StaritsynAU@gmail.com

Поступила в редакцию: 04.12.2022

Institute of Justice of the Baikal State University

Staritsyn A. Yu., Associate Professor of the Civil Law and Procedure Department

E-mail: StaritsynAU@gmail.com

Received: 04.12.2022

Для цитирования:
Старицын А. Ю. Отдельные аспекты упрощенного производства при рассмотрении гражданских дел мировым судьей // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 63–69. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/63–69.

For citation:
Staritsyn A. Yu. The separate aspects of simplified proceedings during consideration of civil cases by a justice of the peace // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 63–69. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/63–69.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/70–77

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСЛОВИЙ ТРУДА НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

С. В. Передерин
Воронежский государственный университет

LEGAL REGULATION OF LABOR CONDITIONS OF HIRE EMPLOYEES

S. V. Perederin
Voronezh State University

Аннотация: исследуется и анализируется законодательство, регулирующее условия труда в сфере использования несамостоятельного труда, высказываются критические замечания и предложения, направленные на совершенствование правового механизма охраны труда. Особое внимание уделено изучению правовых проблем, связанных с предупреждением и устранением негативных факторов, воздействующих на организм работников в процессе трудовой деятельности.
Ключевые слова: условия труда, вредные и опасные производственные факторы, производственная деятельность, профессиональный риск.

Abstract: the article examines and analyzes the legislation regulating working conditions in the field of dependent labor, and makes critical comments and proposals aimed at improving the legal mechanism of labor protection. Particular attention is paid to the study of legal problems related to the prevention and elimination of negative factors affecting the body of workers in the process of work.
Key words: working conditions, harmful and dangerous production factors, production activities, professional risk.

Правовое регулирование условий труда в сфере использования наемного труда осуществляется государством путем разработки и принятия органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации правовых, организационно-технических, санитарно-гигиенических и иных норм, правил, правовых процедур, стандартов безопасных условий труда, закрепления правовых средств и способов, обеспечивающих необходимый уровень безопасности условий труда применительно к различным отраслям промышленности и сферам оказания услуг с учетом специфики производственного процесса.

Одной из основных целей трудового законодательства, наряду с установлением юридических гарантий трудовых прав и свобод лиц наемного труда и работодателей, является создание благоприятных условий труда, способствующих повышению его производительности и охране.

Согласно общепризнанным принципам и нормам международного трудового права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации в качестве одного из основных принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) закрепляет принцип обеспечения права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, права на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневно-

© Передерин С. В., 2023

го отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска.

Право наемного работника на справедливые и безопасные условия труда обеспечивается не только с помощью правовых норм, но и путем проведения органами федеральной исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и непосредственно работодателями (нанимателями) в пределах своих полномочий социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных и иных мероприятий, направленных на реализацию работником своих способностей к труду в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также сохранение жизни, здоровья и трудоспособности наемных работников.

Сочетание правовых норм и различных мероприятий, осуществляемых органами исполнительной власти и работодателями (нанимателями), в максимальной степени снижает негативное воздействие факторов, имеющих место в соответствующей отрасли экономики, организации, на рабочем месте, на здоровье работника при выполнении им трудовой (служебной) функции или полностью исключает такое воздействие.

В соответствии с правовыми положениями, закрепленными в ст. 214 ТК РФ, обязанность по обеспечению безопасных условий труда и охраны здоровья работников возлагается на работодателя.

Работодатель обязан создать безопасные условия труда, исходя из комплексной оценки технического и организационного уровня рабочего места, а также из оценки факторов производственной среды и трудового процесса, которые могут привести к нанесению вреда здоровью работников.

Состояние условий труда в соответствующей отрасли экономики, организации, на рабочем месте способствует или, наоборот, снижает эффективность и производительность труда, содействует достижению общественного, культурного и технического прогресса в целях социальной защиты наемных работников и их семей, способствует раскрытию творческих способностей каждого занятого в сфере производства или оказания различного вида услуг.

Условия труда по своему содержанию являются многоаспектным понятием, охватывающим экономические, политические и правовые аспекты, обеспечивающие безопасность производственного процесса и способствующие защите здоровья и сохранения трудоспособности наемных работников. Они зависят от сферы применения наемного труда, отрасли экономики или сферы оказания услуг, производственного процесса, выпускаемой продукции или товара, вида работ, выполняемых работниками, и других факторов.

Согласно ч. 2 ст. 209 ТК РФ под условиями труда понимается совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника.

Определение понятий производственной среды и трудового процесса дается в экономической науке.

Под производственной средой понимается все то, что окружает наемного работника во время его трудовой деятельности, осуществляемой на основе трудового договора или служебного контракта. К производственной среде относится: техническое и технологическое оборудование, агрегаты, механизмы, инженерные коммуникации, санитарно-гигиеническая обстановка, уровень профессионального риска на основе выявленных опасных и вредных производственных факторов и множество других элементов, которые зависят от сферы производства и оказания услуг.

Исходя из роли в общем процессе производства, производственные процессы в научной литературе классифицируют на основные, вспомогательные, обслуживающие; в зависимости от характера выполняемых операций они подразделяются на заготовительные, обрабатывающие, сборочные, ремонтные, строительно-монтажные, транспортные и т. п.; в зависимости от степени автоматизации выделяют ручные, механизированные, автоматические. Имеют место и другие виды классификаций.

Трудовой процесс представляет разнообразные действия, осуществляемые наемными работниками, для достижения конкретного результата в ходе реализации производственного процесса с использованием физических, интеллектуальных и иных способностей при выполнении трудовой (служебной) функции, обусловленной трудовым договором или служебным контрактом, с использованием различных технических средств.

Любой трудовой процесс представляет собой совокупность множества отдельных процессов труда, направленных на превращение сырья и материалов в готовую продукцию заданного качества, количества, ассортимента в установленные техническими и технологическими нормативными положениями сроки с соблюдением санитарно-гигиенических и эпидемиологических норм.

Трудовой процесс является составной частью производственного процесса, его основой. Без трудового процесса производственный процесс не может быть реализован.

Условия труда, в которых реализуется труд наемных работников, весьма многообразны и зависят от производственного процесса (производство продукции, изделий, товаров и т. п.), видов работ, выполняемых работником (погрузочно-разгрузочных, буровых, облицовочных, пневматических, виброопасных, плавильных и т. д.), отрасли экономики и сферы оказания услуг, травмоопасности труда и многих других объективных факторов, имеющих место в производственном процессе.

Условия труда регламентируются с применением общих и специальных норм права и иных социальных норм.

Относительно правового регулирования условий труда необходимо высказать следующие замечания, соображения, идеи и предложения.

В основе правового регулирования условий труда в Российской Федерации лежат правовые положения, закрепленные в содержании Конституции Российской Федерации, которые определяют основные принципы и направления, отвечающие современным требованиям безопасности и гигиены труда.

Право наемных работников на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности труда, закреплено в ст. 37 Конституции РФ, а также в ст. 2 ТК РФ, в которой имеется правовое положение, закрепляющее право каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности.

Однако в действующем трудовом законодательстве не раскрывается содержание правового понятия «справедливые условия труда». Полагаем, что оно включает в свое содержание следующие правовые элементы: безопасность труда, соответствующая конкретному производственному процессу; предоставление времени отдыха после выполнения трудовой (служебной) деятельности, установленного трудовым законодательством или иным нормативным правовым актом, содержащим нормы трудового права; выплата заработной платы, обеспечивающей достойное для работника и членов его семьи существование.

Правовое регулирование условий труда в Российской Федерации осуществляется также с учетом общепризнанных принципов и норм международного трудового права, закрепленных в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (далее – МОТ). В частности, в Конвенции МОТ № 155 от 1981 г. «О безопасности и гигиене труда и производственной среды»[1] и Конвенции МОТ № 187 от 2006 г. «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда»[2] определяются основные принципы безопасности условий труда. В Рекомендации МОТ № 164 от 1981 г. «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» установлены правила, направленные на обеспечение права каждого наемного работника на безопасные условия труда[3].

В то же время в условиях формирования цифровой экономики, интенсификации наемного труда, совершенствования и появления новых сложных технологий в сфере производства и оказания различных видов услуг, использования новых форм организации труда (дистанционной работы, заемного труда, самозанятости) и т. п. возникает необходимость более детального исследования правовых проблем, связанных с регулированием условий труда работников, осуществляющих свои трудовые (служебные) функции на основе трудовых договоров или служебных контрактов.

В действующем трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах широко используется правовое понятие «условия труда», но, к сожалению, отсутствует соответствующая глава или раздел, закрепляющие понятийный аппарат, характеризующий и раскрывающий содержание данного правового положения. Правовые аспекты, касающиеся понятийного аппарата, характеризующие условия

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4652.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5792.

[3] Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда : в 2 т. 1991. Т. 2. С. 1949–1956.

труда, почему-то находятся в разделе десятом ТК РФ «Охрана труда». Однако правовые понятия «условия труда» и «охрана труда» по своему содержанию и значению являются различными. Условия труда – это объективные факторы, которые окружают работника в процессе выполнения им трудовой (служебной) функции во время трудовой деятельности, а охрана труда – это правовые и иные социальные нормы, правовые средства и способы, направленные на обеспечение безопасных условий труда. То есть в одном разделе ТК РФ содержатся правовые положения, характеризующие объект правового регулирования и правовые средства, направленные на защиту соответствующих условий труда. Иными словами, в одном правовом разделе кодекса закреплены правовые нормы, регулирующие предмет охраны труда (являющийся первичным условием), и нормы, обеспечивающие соблюдение правил охраны труда, направленных на обеспечение безопасных условий труда.

В науке трудового права до настоящего времени отсутствует правовая концепция относительно правового регулирования условий труда. Правовые аспекты, связанные с регулированием условий труда в общем плане, закреплены законодателем в правовом институте охраны труда.

По своей сути и содержанию правовой институт охраны труда является межотраслевым, поскольку в нем содержатся правовые нормы, относящиеся не только к трудовому законодательству, но и таким отраслям права, как административное право (правовые нормы, закрепленные в ст. 216 ТК РФ, регламентируют реализацию правовых процедур, осуществляющих управление охраной труда, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные правовые процедуры в сфере охраны труда), финансовое право (например, правовые положения, предусмотренные ст. 228 ТК РФ, регламентируют правила финансирования мероприятий по улучшению условий и охраны труда за счет различных источников в порядке, установленном законодательством), налоговое право (правовые нормы, закрепленные в ст. 210 ТК РФ, регламентируют правовые аспекты налоговой политики, стимулирующей создание работодателями безопасных условий труда, разработку и внедрение современной техники и технологий, производство эффективных средств индивидуальной и коллективной защиты наемных работников).

В главе 34 ТК РФ содержатся правовые нормы, регламентирующие государственное управление охраной труда, определяющие полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ в области охраны труда.

В содержание данного правового института включены правовые положения, которые непосредственно не относятся к нему, например, правовые нормы о расследовании и учете несчастных случаев на производстве, поскольку они применяются в результате наступления несчастного случая, т. е. после соответствующего правонарушения в сфере охраны труда, проведении государственной экспертизы условий труда, обучении по охране труда и др.

Правовое регулирование условий труда в сфере применения наемного труда осуществляется правовыми и иными социальными нормами, закрепленными в значительном количестве нормативных правовых актов, относящихся к различным сферам производственной деятельности. К ним, в частности, относятся федеральные законы: «Об основах охраны здоровья граждан» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ[4], «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ[5], «О специальной оценке условий труда» от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ[6], «О биологической безопасности в Российской Федерации» от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ[7], «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ[8] и многие другие; постановления Правительства РФ: «О порядке обучения по охране труда и проверке знания требований охраны труда» от 24 декабря 2021 г. № 2464[9], «Об особенностях организации и финансового обеспечения оказания медицинской помощи, в том числе предоставления дополнительных видов и объемов медицинской помощи, предусмотренных законодательством Российской Федерации, населению закрытых ад-

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52. Ст. 6991.

[7] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1. Ст. 31.

[8] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 1. Ст. 171.

министративно-территориальных образований, территорий с опасными для здоровья человека физическими, химическими и биологическими факторами, включенных в соответствующий перечень, работникам организаций, включенных в перечень организаций, отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда» от 26 декабря 2014 г. № 1540[10].

Правовые нормы, регламентирующие условия труда, содержатся во множестве подзаконных нормативных правовых актов, которые не согласованы между собой или основаны на утративших силу федеральных законах. Среди подзаконных нормативных правовых актов существенная роль принадлежит разрабатываемым и принимаемым специализированными федеральными органами исполнительной власти (Минтрудом РФ, Федеральными службами в сфере контроля и надзора и др.). Их полномочия закреплены в ст. 211.2 ТК РФ. Они устанавливают правила, правовые процедуры, критерии и нормативы, направленные на обеспечение необходимых условий труда в процессе трудовой деятельности.

К нормативным правовым актам, регламентирующим соответствующие условия труда, относятся приказы федеральных органов исполнительной власти. Например, приказами Минтруда России утверждены: «Перечни вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры» (приказ № 1420н от 31 декабря 2020 г.)[11], «Положение об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, форм документов, соответствующих классификаторов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве» (приказ № 223н от 20 апреля 2022 г.)[12], государственные стандарты безопасности труда (ГОСТ), санитарные правила (СП), гигиенические нормативы (ГН), санитарные правила и нормы (СанПиН), инструкции по безопасности (ИБ) и другие нормативные правовые акты.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 2 декабря 2020 г. № 40 утверждены санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда применительно к отдельным видам организации работы и производствам[13], приказом от 17 мая 2021 г. – «Методические рекомендации по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований к условиям труда»[14].

Правовые, технические, санитарно-эпидемиологические и иные социальные нормы направлены на организацию комплекса мер, способных обеспечить минимальную защиту наемных работников, работающих в различных отраслях экономики, от воздействия биологических, физических, химических и иных производственных факторов, имеющих место на рабочих местах. То есть они закрепляют минимальный уровень юридических гарантий для наемных работников со стороны государства. Разрабатывая и принимая соответствующие нормативные правовые акты, государство обязывает работодателей всех форм собственности в императивном порядке обеспечивать необходимые условия труда с соблюдением рекомендаций, ограничений, запретов, обусловленных условиями производства.

Правовые нормы, регулирующие правовое обеспечение условий труда, можно условно разделить на две группы: 1) непосредственно направленные на правовую защиту наемных работников от воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов, которые могут приносить вред их здоровью и вызывать травмы или профессиональные заболевания; 2) обеспечивающие охрану лиц, работающих на основе трудового договора или служебного контракта, от возможного снижения трудоспособности.

Для правового регулирования обеспечения безопасных условий труда характерным является сочетание общих правовым норм, распространяемых на всех наемных работников, и специальных правовых норм, предусматривающих дополнительные юридические гарантии для отдельных категорий работников (женщин, несовершеннолетних и т. п.) с учетом их возрастных, физиологических и иных особенностей, а также для наемных работников, осуществляющих свои

[10] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 3. Ст. 577.

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

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

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

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

трудовые (служебные) обязанности в различных отраслях экономики с наличием вредных и (или) опасных факторов.

Обилие нормативных правовых актов, содержащих правовые положения, регламентирующие условия труда при осуществлении наемными работниками различных видов трудовой деятельности, затрудняет их применение. Целесообразно сформировать единый перечень государственных нормативных требований в сфере правового регулирования условий труда на единой цифровой платформе применительно к различным сферам производственной деятельности, на электронных сервисах, предлагаемых федеральной инспекцией труда.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»[15] в качестве основных вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса предусматривает следующие: физические, химические, биологические, тяжесть и напряженность трудового процесса работника.

Приказом Минтруда России от 12 мая 2022 г. № 291н утвержден Перечень вредных производственных факторов на рабочих местах с вредными условиями труда, установленными по результатам специальной оценки условий труда, при наличии которых занятым на таких рабочих местах работникам выдаются бесплатно по установленным нормам молоко или другие равноценные пищевые продукты, норм и условий бесплатной выдачи молока или других равноценных пищевых продуктов, порядка осуществления компенсационной выплаты, в размере, эквивалентном стоимости молока или других равноценных пищевых продуктов[16].

Приказом Минтруда России от 16 мая 2022 г. № 298н утвержден Перечень отдельных видов работ, при выполнении которых работникам предоставляется бесплатно по установленным нормам лечебно-профилактическое питание, норм бесплатной выдачи витаминных препаратов, а также норм и условий бесплатной выдачи лечебно-профилактического питания[17], которые детализировали и конкретизировали правовые положения, закрепленные в вышеуказанном федеральном законе. То есть действующее трудовое законодательство при регулировании условий труда учитывает только внутренние факторы производственной среды и трудового процесса, оказывающие негативное влияние на здоровье и трудоспособность работника, но не учитывает внешние факторы, в силу которых работодатель (наниматель) не может обеспечить соответствующие условия труда. К таким факторам относятся факторы природного и техногенного характера (наводнения, селевые потоки, оползни, эпидемии, эпизоотии, землетрясения, пожары и иные стихийные бедствия). Поскольку они воздействуют на состояние здоровья работника, их необходимо отразить в законодательстве.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» условия труда по степени вредности и (или) опасности подразделяются на четыре класса: оптимальные, допустимые, вредные и опасные. Однако в действующем законодательстве для характеристики условий труда используются различные правовые понятия, либо им дается различная характеристика. Их содержание в правовом аспекте не всегда раскрывается, имеет место терминологическая несогласованность. В качестве таких правовых понятий, в частности, используются: «нормальные условия труда», «условия, отклоняющиеся от нормальных», «безопасные условия труда», «условия труда, соответствующие государственным требованиям», «работы с особо тяжелыми и особо вредными условиями труда», «особые условия труда» и др. Их использование противоречит действующему трудовому законодательству. Полагаем, что в отношении понятийного аппарата, применяемого для характеристики условия труда, необходимо использовать правовую гильотину.

В действующем трудовом законодательстве не раскрываются такие понятия, как «особые условия труда», которое широко применяется в федеральных законах, регламентирующих служебные обязанности сотрудников правоохранительных органов, «особый характер работы», «работы с повышенной опасностью труда» и др. Использование значительного количества правовых понятий, характеризующих условия труда, вызывает трудности в правоприменительной практике, позволяет работодателям произвольно толковать их содержание, способствует возникновению индивидуальных трудовых споров.

[15] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52. Ст. 6991.

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

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

По нашему мнению, к работам, выполняемым в указанных выше условиях труда, следует относить: работы, осуществляемые наемными работниками в результате длительного отсутствия в месте постоянного жительства; работы разъездного, подвижного характера, в зонах вооруженных конфликтов или на территориях, подвергшихся радиационному загрязнению; огневые работы при пожаротушении; монтажные работы, выполняемые на высоте; выполнение служебных обязанностей в дипломатических представительствах России за границей и т. п.

Целесообразно разработать нормативный правовой акт, в котором необходимо закрепить и раскрыть содержание указанных выше правовых понятий и перечень соответствующих работ с характеристикой условий труда.

Следует иметь в виду, что по общему правилу, установленному ст. 214.1 ТК РФ, запрещается выполнение работ в опасных условиях труда. Однако данное правило не распространяется на работы, связанные с предотвращением или устранением последствий чрезвычайных ситуаций, а также на отдельные виды работ, перечень которых утверждается Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2021 г. № 3455 к таким работам относятся: горноспасательные, противофонтанные, поисково-спасательные, аварийно-спасательные, связанные с тушением пожаров, и работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций[18].

Важно отметить, что правовое регулирование условий труда в Российской Федерации осуществляется с широким применением дифференциации правового регулирования с учетом специфики производственного и технологического процессов, природно-климатических условий и иных оснований.

Подводя итог, следует сделать вывод о том, что имеет место объективная необходимость добавления в содержание действующего ТК РФ самостоятельного специального раздела, закрепляющего правовые положения, регламентирующие условия труда. В нем необходимо сформулировать четкий правовой понятийный аппарат, характеризующий условия труда, имеющие место в производственной сфере и сферах оказания различных видов услуг, прописать правовой механизм, регулирующий правовые процедуры специальной оценки труда и расследования несчастных случаев на производстве, предварительных медицинских осмотров. Учитывая развитие информационных технологий, необходимо расширить право наемных работников на безопасные и справедливые условия труда, установить требования к условиям труда в зависимости от вида деятельности и особенностей производственного и трудового процессов, урегулировать правовые процедуры расследования и учета профессиональных заболеваний, предусмотреть правовые положения по предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, помимо внутренних факторов производственной среды и трудового процесса, влияющих на здоровье работников, закрепить внешние факторы окружающей среды (наводнения, землетрясения и т. п.), предусмотреть правовое положение о приостановлении трудовой деятельности работников на период действия внешних факторов, утвердить требования к условиям труда в особых климатических условиях, закрепить правовые принципы и конкретные правовые средства, направленные на обеспечение права каждого наемного работника на безопасные условия труда, установить подходы по предоставлению льгот работникам за осуществление ими трудовой деятельности во вредных и (или) опасных условиях труда.

[18] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 50. Ст. 8649.

Воронежский государственный университет
Передерин С. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University
Perederin S. V., Doctor of Law, Professor, Head of the Labor Law Department
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Поступила в редакцию: 20.09.2023

Received: 20.09.2023

Для цитирования:
Передерин С. В. Правовое регулирование условий труда наемных работников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 70–77. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/70–77.

For citation:
Perederin S. V. Legal regulation of labor conditions of hire employees // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 70–77. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/70–77.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/78–86

ПОНЯТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ТРУДА И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. Н. Бородина
Академия труда и социальных отношений

THE CONCEPT OF PROFESSIONAL LABOR STANDARDS AND THEIR APPLICATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

E. N. Borodina
Academy of Labor and Social Relations

Аннотация: статья посвящена актуальному вопросу трудового права – процессу разработки и утверждения профессиональных стандартов труда в Российской Федерации. Несмотря на то что решение о введении профессиональных стандартов труда принято уже достаточно давно, до сих пор отсутствуют профессиональные стандарты для многих должностей работников. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся понятия профессионального стандарта, его содержания, особенностей применения, а также основные причины, осложняющие становление системы профессиональной стандартизации России в настоящее время.
Ключевые слова: понятие профессионального стандарта труда, содержание профессионального стандарта труда, применение профессиональных стандартов труда, актуальные проблемы разработки профессиональных стандартов труда.

Abstract: the article is devoted to the topical issue of labor law – the process of development and approval of professional labor standards in the Russian Federation. Despite the fact that the decision to maintain professional labor standards was made a long time ago, there are still no professional standards for many employee positions. The article deals with issues related to the concept of a professional standard, its content, application features, as well as the main reasons complicating the formation of a system of professional standardization in the Russian Federation at the present time.
Key words: the concept of a professional labor standard, the content of a professional labor standard, the application of professional labor standards, current problems in the development of professional labor standards.

В настоящее время в России началось изучение более чем 30-летней практики создания и функционирования систем квалификаций, существующих за рубежом. Россия стала партнером ряда международных проектов по их изучению, адаптации к национальным условиям, проектированию отдельных элементов и их апробации. Ведущую роль в этом процессе сыграли созданные Центр изучения проблем профессионального образования (О. Н. Олейникова), Национальное агентство развития квалификаций (далее – НАРК) (А. Н. Лейбович), которые плотно взаимодействовали с Российским союзом промышленников и предпринимателей (далее – РСПП). Специалистами в области анализа трудовых отношений, взаимодействия системы профессионального образования и рынка труда изучались существующие в мире системы квалификаций, их эффективность в обеспечении развивающихся экономик трудовыми ресурсами.

Особое место в проектах заняло изучение методики формирования и практики использования профессиональных стандартов и независимой оценки и признания квалификаций. Была создана методическая база для запуска новых механизмов регулирования качества трудовых ресурсов, которая получила конкретизацию и развитие в работах О. Н. Олейниковой, А. А. Муравьевой, А. Н. Лейбовича и других авто-

© Бородина Е. Н., 2023

ров. Методологической основой формирования профессиональных стандартов является компетентностный подход, активно развивающийся в международной практике в последние десятилетия. Этому способствовали несколько факторов: Болонский процесс и Копенгагенская декларация, инициативы объединений работодателей, инициатива Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Определение «профессиональный стандарт» сравнительно новое. Необходимость введения понятия обусловлена тем, что содержащиеся характеристики должностей и содержания профессий в единых квалификационных справочниках не отражали действительную картину, сложившуюся на рынке труда. Содержание описаний, требований к специалисту носит более комплексный характер, в них задается новая, более актуальная система требований к профессиональным навыкам, умениям, опыту и знаниям, более подробное их описание, чем то, что было отражено в Едином квалификационном справочнике.

Понятие «профессиональный стандарт» ранее отсутствовало в законодательстве РФ.

При этом имели место различные подходы к определению профессионального стандарта. РСПП трактовал профессиональный стандарт как многофункциональный нормативный документ, определяющий в области конкретного вида экономической деятельности (области профессиональной деятельности), требования к выполнению работниками трудовых функций и необходимым для этого компетенциям[1].

В словарных изданиях под профессиональным стандартом понимался документ, раскрывающий с позиций объединений работодателей (и/или профессиональных сообществ) содержание профессиональной деятельности в рамках определенного вида экономической деятельности, а также требования к квалификации работников[2].

Некоторые авторы определили профессиональный стандарт (*occupational standart*) как обязанности, которые должен выполнять человек, чтобы его профессиональная деятельность была успешной; как подробное описание требований к основным функциям, выполняемым работниками[3], как минимально необходимые требования к профессиональному уровню работников с учетом обеспечения производительности и качества выполняемых работ в определенной отрасли экономики[4].

В настоящее время определение профессионального стандарта закреплено в ст. 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ): «характеристика квалификации, необходимой для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции»[5]. Официально данное понятие было введено в ТК РФ и ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ и статью 1 федерального закона "О техническом регулировании"».

В настоящее время в России используется два определения профессионального стандарта. Согласно первому профессиональный стандарт – это многофункциональный нормативный документ, определяющий в рамках конкретного вида экономической деятельности (области профессиональной деятельности) требования к содержанию и условиям труда, квалификации и компетенциям работников по различным квалификационным уровням. Данное определение использовалось с 2007 г. во всех документах, разработанных с участием Центра изучения проблем профессионального образования, Национального агентства развития квалификаций, Федерального института развития образования и утвержденных РСПП.

В соответствии со вторым определением под профессиональным стандартом понимают ха-

[1] Положение о профессиональном стандарте : утв. распоряжением президента РСПП от 28 июня 2007 г. № РП-46.

[2] См.: Современное российское профессиональное образование : словарь-справочник / авт.-сост.: В. И. Блинов, И. А. Волошина, Е. Ю. Есенина [и др.]. М., 2010.

[3] См.: *Олейникова О. Н.* О разработке стандартов профессионального образования и обучения в странах Западной Европы/ Профессиональное образование и формирование личности специалиста. М., 2002. С. 104–110.

[4] См.: *Машукова Н. Д.* Формирование профессиональных стандартов и их сопряженность с образовательными стандартами // Профессиональное образование и формирование личности специалиста. М., 2002. С. 97–103 ; Профессиональные стандарты в России : современное состояние вопроса, возможности применения / под общ. ред. В. В. Федотовой. Екатеринбург, 2013. С. 8–9.

[5] *Волошина И. А., Новиков П. Н.* Из истории развития профессиональных стандартов в России // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 12. С. 5–6

рактеристику квалификации, необходимую работнику для осуществления определенного вида деятельности. Именно в данной трактовке понятие «профессиональный стандарт» введено в 2012 г. в ТК РФ.

В то же время, как отмечает М. В. Демченко, регулируя порядок разработки и утверждения профессиональных стандартов (ст. 195.2 ТК РФ), законодатель рассматривает профессиональный стандарт как нормативный правовой акт. Таким образом, следует различать понятие профессионального стандарта как характеристики квалификации и понятие профессионального стандарта как нормативного правового акта. Однако, между указанными понятиями существует тесная связь.

Профессиональный стандарт в качестве характеристики квалификации можно определить как модельную (образцовую), формализованную квалификацию абстрактного работника, выраженную в совокупности обязательных требований к уровню знаний, умений, профессиональных навыков и опыту работника и определяющую способность работника выполнить отдельный вид работы или конкретную трудовую функцию. Эти требования закрепляются в специальном нормативном правовом акте, именуемом «Профессиональный стандарт». Таким образом, профессиональный стандарт задает норму квалификации работника и выступает в качестве критерия оценки профессиональных качеств работников. Действующее законодательство не содержит определения нормативного правового акта. Однако подход российского законодателя к пониманию нормативного правового акта был выражен в Проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в ч. 1 80 ст. 2 которого устанавливалось, что нормативный правовой акт представляет собой официальный документ, принятый уполномоченным органом государственной власти в пределах своей компетенции и содержащий нормы, направленные на регулирование общественных отношений.

Методические рекомендации по разработке профессионального стандарта, закрепляя требования к профессиональному стандарту, указывают, что он должен содержать следующие разделы:

1) раздел I «Общие сведения»;

2) раздел II «Описание трудовых функций, входящих в профессиональный стандарт (функциональная карта вида профессиональной деятельности)»;

3) раздел III «Характеристика обобщенных трудовых функций»;

4) раздел IV «Сведения об организациях – разработчиках профессионального стандарта».

Содержание профессионального стандарта шире, чем содержание единых квалификационных и тарифно-квалификационных справочников. Содержание указанных справочников включало в себя только характеристики работ (должностей) и требования, предъявляемые к знаниям и навыкам работников. Так, в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих включались показатели, характеризующие виды работ в зависимости от их сложности и соответствующих им тарифных разрядов, а также требования к профессиональным знаниям и навыкам работников. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих включал в себя квалификационные характеристики должностей руководящих работников и других служащих с указанием должностных обязанностей работников и требований их к уровню знаний и квалификации. В отличие от единых квалификационных и тарифно-квалификационных справочников профессиональный стандарт, помимо указанных, содержит также такие показатели, как: а) полномочия и ответственность; б) основные пути достижения требуемого уровня квалификации (формы профессионального обучения и приобретения необходимого опыта).

Как справедливо отмечает М. В. Демченко, расширение содержания профессионального стандарта по сравнению с едиными квалификационными и тарифно-квалификационными справочниками и включение в него требований к образованию и обучению работника позволяет более эффективно и целенаправленно осуществлять профессиональную подготовку, повышение квалификации и переобучение работников (последнее становится все более актуальным в условиях тенденции к росту мобильности рабочей силы)[6].

Проанализировав действующую информацию о структуре и содержании профессиональных стандартов, можно сделать вывод, что при

[6] См.: *Демченко М. В.* Правовое регулирование подготовки и дополнительного профессионального образования работников : дис. канд. юрид. наук. М., 2019. С. 79–80, 83, 86, 90.

ознакомлении с документом следует обратить внимание на то, какие обобщенные функции выделены в стандарте, какой им присвоен квалификационный уровень, какие трудовые функции и действия должен выполнять работник в рамках своей профессиональной сферы, какими знаниями и умениями он должен обладать.

При применении профессиональных стандартов следует руководствоваться следующей нормативно-правовой базой.

Статья 57 ТК РФ. Содержащиеся наименования должностей, профессий, специальностей, квалификационных требований должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках или профессиональных стандартах, если в соответствии с ТК РФ или федеральными законами выполнение работ связано с предоставлением компенсаций и льгот либо наличием ограничений.

Статья 195.3 ТК РФ. Требования к квалификации работников, содержащиеся в профессиональных стандартах, обязательны для работодателя в случаях, если они установлены ТК РФ, другими федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами РФ.

Постановление Правительства РФ от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Федеральный закон 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ « О независимой оценке квалификации» (ст. 2, п. 3). Независимая оценка квалификации работников и лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, – процедура подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами или иными нормативно-правовыми актами РФ, проведенная центром оценки квалификации в соответствии с настоящим федеральным законом.

Профессиональные стандарты обязательны для применения работодателем лишь в случаях, когда ТК РФ, иные нормативно-правовые акты, федеральные законы устанавливают требования к квалификации работника, необходимые для осуществления трудовой деятельности. Если данные требования нормативно не закреплены, характеристики квалификации, указанные в стандарте, не обязательны к применению. В коммерческих организациях стандарты носят рекомендательный характер.

ТК РФ устанавливает обязательность применения требований, содержащихся в профессиональных стандартах, в том числе при приеме на работу, в следующих случаях:

Согласно ч. 2 ст. 57 ТК РФ наименования должностей, профессий, специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках или профессиональных стандартах, если в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами с выполнением работ по этим должностям, профессиям, специальностям связано предоставлением компенсаций и льгот либо наличие ограничений;

Согласно ст. 195.3 ТК РФ требования квалификации работников, содержащиеся в профессиональных стандартах, обязательны для работодателя в случаях, если они установлены ТК РФ, федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами РФ. Под иными нормативно-правовыми актами имеются в виду постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают специальные требования к работникам, выполняющим те или иные обязанности, носящие нормативный правовой характер.

В иных случаях требования носят рекомендательный характер.

Государственным и муниципальным организациям рекомендуется в обязательном порядке провести анализ профессиональных компетенций работников на соответствие профессиональным стандартам. При необходимости составить план подготовки работников и дополнительного профессионального образования работников в рамках бюджета на соответствующий год.

Для должностей, профессий и специальностей, с выполнением работ по которым связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, применение профессиональных стандартов стало обязательным с 15 декабря 2012 г. (соответствующие положения введены в ТК РФ Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ).

Необходимо отметить, что если применение профстандарта для данной профессии является обязательным, то проверку соответствия ему специалистов какой-либо организации будут осуществлять инспекторы по труду. Навыки работников проверить достаточно трудно, поэтому уполномоченные лица вправе запросить необходимые документы. В них должно содержаться подтверждение того, что руководитель организации провел оценку персонала на соответствие данным профессиональным стандартам. Если в нормативах установлены минимальные требования к знаниям, то проверяется наличие соответствующего диплома. Также осуществляется проверка соответствия наименования должностей в штатном расписании и трудовых договорах соответствующим наименованиям в профстандарте.

Если обязательные требования законодательства не соблюдены, работодателю может быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений трудового законодательства РФ, а также он может быть привлечен к административной ответственности согласно ст. 5.27 Кодекса об административной ответственности Российской Федерации. В остальных случаях требования проверяющих органов в части применения профстандартов неправомерны.

При введении профессиональных стандартов работодателю нужно пересмотреть процедуру аттестации работников, содержание должностных инструкций, условия поручения конкретной работы тому или иному сотруднику, систему оплаты труда, а также внести соответствующие изменения в организационные документы (штатное расписание, трудовые договоры и т. д.). Ответственность и полномочия по принятию кадровых решений являются прерогативой работодателя.

Если при введении профстандарта им заменяется действовавшая ранее должностная инструкция или иной документ, регламентировавший должностные обязанности работника, то работник имеет полное право не выполнять эту работу, которая не предусмотрена действующими корпоративными документами (трудовым договором, должностной инструкцией, профессиональным стандартом и т. д.).

Очень важно оценить, насколько работники, занимающие должности, соответствуют требованиям стандартов.

Определить уровень образования работника можно по диплому, а оценить навыки и умения уже сложнее. Здесь возможны следующие варианты.

Оценка, проводимая работодателем:

– аттестация – для ее проведения необходима серьезная подготовка (определение инструментов и критериев определения знаний и умений, состава комиссии и уровня подготовки ее членов), оформление многих документов (акт об аттестации, графики проведения, приказы, протоколы, и т. д.);

– самостоятельны оценка, представляющая собой внутренний контроль руководителя – можно провести тестирование, подготовить специальные кейсы, использовать анкеты, опросы и т. д.

2. Оценка, проводимая специализированной организацией.

– сертификация – предусмотрено создание более 300 сертификационных центров; допускается сертификация не по всем указанным в профессиональном стандарте требованиям, а только по 1–2 обобщенным функциям, если работник выполняет только их;

– оценка в специальных экспертных центрах. Оспорить выводы экспертов практически невозможно.

Согласно ст. 196 ТК РФ при направлении работодателем работника на прохождение независимой оценки квалификации работодатель должен предоставить ему гарантии, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором. Уволить работника за несоответствие требованиям профессионального стандарта нельзя, так как в ТК РФ такая причина увольнения не прописана. В соответствии со ст. 81 ТК РФ трудовой договор может быть расторгнут только в случае несоответствия занимаемой должности и (или) выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Содержание трудового договора, должностные обязанности работника определяются работодателем с учетом ст. 57 ТК РФ. Профессиональный стандарт применяться как рекомендательный документ. Необходимо отметить, что каждый профессиональный стандарт содержит общие требования, предусмотренные ТК РФ, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ. Такие нормативные требования являются обязательными в любом случае, независимо от желания работодателя. Даже если эти требования не отражены в трудовом договоре или должностной инструкции, они подлежат применению в силу закона.

При написании должностных инструкций рекомендуется использовать информацию разделов II и III профессионального стандарта. При заполнении раздела инструкции, содержащей общие положения, отражать основополагающие организационно-правовые документы, на основании которых работник осуществляет полномочия, условия и характер выполняемой работы. Данные сведения могут быть получены из блоков разделов II и III профессионального стандарта: «Особые условия допуска к работе», «Трудовые действия», «Необходимые умения», «Необходимые знания». При этом перечень трудовых действий по трудовой функции профессионального стандарта является минимально необходимым и может быть дополнен трудовыми действиями из другой обобщенной трудовой функции или трудовой функции этого же профессионального стандарта.

При определении квалификационных требований к работнику работодатель указывает:

– уровень образования и дополнительной профессиональной подготовки работника;

– уровень квалификации, требования к опыту (стажу) работы;

– необходимую специализацию, достаточную для полного и качественного выполнения работ.

Данные квалификационные требования выбираются из блоков раздела III профессионального стандарта и могут быть дополнены с учетом специфики деятельности работодателя.

При указании информации относительно знаний и умений работника работодатель руководствуется подразделом «Трудовая функция» и блоками «Необходимые умения», «Необходимые знания», «Другие характеристики» из раздела III профессионального стандарта.

Обязанности работников не могут изменяться автоматически с принятием профессионального стандарта. Объективной основой изменения обязанностей является изменение организационных или технологических условий труда, но даже в этих случаях, в соответствии со ст. 74 ТК РФ, изменение трудовой функции работника по инициативе работодателя не допускается. Такое изменение может осуществляться по ст. 72, 72.1 ТК РФ на основании соглашения между работником и работодателем.

Работодатель вправе проводить аттестацию работников. При применении квалификационных справочников и профессиональных стандартов лица, не имеющие специальной подготовки или стажа работы, установленные в разделе «Требования к квалификации», но обладающие необходимым опытом и качественно выполняющие свои должностные обязанности, по рекомендации аттестационной комиссии назначаются на соответствующие должности, так же, как и лица, имеющие необходимую подготовку и стаж, если иное не запрещено законом.

В соответствии со ст. 196 ТК РФ необходимость подготовки и дополнительного профессионального образования работников, а также направление работников на прохождение независимой оценки квалификации для собственных нужд определяет работодатель. Направление на прохождение независимой оценки квалификации осуществляется работодателем на условиях и в порядке, определяемом коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. Введение профессионального стандарта не является основанием для дополнительной профессиональной подготовки за счет средств работодателя, если она не предусмотрена специальным решением работодателя.

Если выполняемые работником функции шире, чем это предусмотрено в стандарте, вопрос о выполнении данных функций и их оплате решается по согласованию между работником и работодателем в процессе заключения или изменения трудового договора. Работник не вправе требовать доплату за уже выполняемые трудовые функции или трудовые действия в связи с тем, что это не предусмотрено вводимым профессиональным стандартом. Однако если при введении профстандарта им заменяется действующая ранее должностная инструкция или иной документ, регламентирующий обязанности работника, то работник имеет право не вы-

полнять ту работу, которая не предусмотрена действующими корпоративными документами (трудовым договором, должностной инструкцией, профессиональным стандартом).

Необходимо отметить, что большинство работодателей при разработке профессиональных стандартов не участвуют. Они используют уже утвержденные профессиональные стандарты. Проекты профессиональных стандартов могут инициироваться и вноситься на рассмотрение Минтруда различными организациями.

Изменения в профессиональные стандарты вносятся при наличии обоснованных предложений либо соответствующих изменений в законодательстве РФ.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) ведет Реестр профессиональных стандартов, который размещается на сайтах программно-аппаратного комплекса «Профессиональные стандарты» и Научно-методического центра системы профессиональных квалификаций ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России.

Утвержденные приказами Минтруда России стандарты публикуются на официальном интернет-портале правовой информации (http://www.pravo.gov.ru). Профессиональные стандарты размещаются в справочных системах правовой информации (Гарант, КонсультантПлюс)[7].

В настоящее время Минтруда России утверждено как исполнительный орган государственной власти, координирующий на уровне страны вопросы, связанные с разработкой профессиональных стандартов. Непосредственно организацией этой работы занимается НИИ труда и социального страхования (далее – НИИ труда), в структуре которого создан центр по профессиональным стандартам. НИИ труда осуществляет прием заявок на разработку профстандартов, организует взаимодействие с разработчиками, курирует процедуры экспертизы и утверждения профессиональных стандартов, ведет соответствующие реестры.

Процесс разработки профессиональных стандартов в рамках государственного заказа был запущен в начале 2013 г. В плане Минтруда России на 2013 г. была определена 351 единица профессионального стандарта. Вместе с тем НАРК, координирующее разработку профессиональных стандартов с 2006 по 2013 г., утвердил и зарегистрировал 19 профессиональных стандартов, 7 находилось в стадии утверждения. Но на сегодняшний день срок актуальности части разработанных документов уже истек, необходим их обязательный пересмотр с учетом изменений, произошедших за эти годы в профессиональных областях, а также с учетом утверждения нормативных документов, регламентирующих процесс разработки профессиональных стандартов с января 2013 г.

Параллельно с разработкой профессиональных стандартов в рамках государственного заказа велась неоднородная корпоративная практика разработки профессиональных стандартов. Учитывая темпы технологических изменений производства, обновления оборудования и быстрое устаревание государственных образовательных стандартов, ведущие корпорации начали формировать корпоративные профессиональные стандарты как альтернативу существующим нормативным документам, регламентирующим сферу труд. Так, например, 35 профстандартов разработано группой «Базовый Элемент», 25 – госкорпорацией «РОСАТОМ», 6 – совместно компаниями Лукойл, ТНК ВР, Роснефть, Газпром, 6 – ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», 2 – РОСНАНО. ООО «УГМК-Холдинг», включающий 16 производственных предприятий металлургической и горно-добывающей отрасли, определил к разработке более 300 корпоративных профессиональных стандартов. Однако эти стандарты пока не имеют национального признания и носят исключительно корпоративный характер.

Необходимо отметить, что профессиональные стандарты определяют новый контекст взаимодействия бизнеса и системы профессионального образования, ориентированного на повышение качества подготовки специалистов и регулирования кадровых потребностей на рынке труда. В области информационных технологий, индустрии питания, строительной отрасли, где спектр организаций весьма разнообразен, процесс изменений требует постоянного мониторинга на отраслевом уровне. Отсутствие кооперации или пока неявное проявление этой позиции со стороны профессиональных сообществ в малом и среднем бизнесе позволяют утверждать, что факты разработки профессиональных стандартов зафиксированы, но процесс их

[7] Профессиональные стандарты : все обо всем / под ред. Г. Ю. Касьяновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 5–11, 16–18.

оперативного обновления никем не контролируется и профессиональные стандарты быстро устаревают.

Существует также практика разработки профессиональных стандартов отраслевыми ведомствами. Так, например, в 2008–2009 гг. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации организовало разработку пяти профессиональных стандартов (двух – для черной металлургии, трех – для высокотехнологичных отраслей).

В 2010–2012 гг. Министерство связи Российской Федерации, Министерство спорта и туризма Российской Федерации, Росфинмониторинг и другие ведомства также осуществляли разработку профессиональных стандартов. Все они на сегодняшний день имеют статус методических рекомендаций и не введены в правовое поле.

Также активную позицию в вопросе разработки профессиональных стандартов заняла и система образования. Образовательные учреждения инициативно включились в работу с желанием «замкнуть» на себя процесс разработки профстандартов в регионах. Но система образования ориентирована на свои задачи, при этом достаточно консервативна. Более того, эффективное взаимодействие бизнеса и образования – это масштабная задача, которую только пытаются решить сегодня заинтересованные стороны, а актуальность ситуации заключается в отсутствии необходимого уровня коммуникаций и понимания.

Профессиональные стандарты, разработанные в системе образования, страдают чрезмерным академизмом и не отражают в полной мере требований к реальным умениям работников. В основу процесса разработки были положены организационно-методические материалы, утвержденные РСПП и описанные в ряде монографий О. Н. Олейниковой и соавторов.

Любой существующий опыт разработки профессиональных стандартов, безусловно, имеет важное значение с точки зрения оптимизации процессов, которые сегодня ведутся и координируются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

На сегодняшний день в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» (п. 3) разрабатывать профессиональные стандарты предлагается объединениям работодателей, работодателям, профессиональным сообществам, саморегулируемым организациям и иным некоммерческими организациям с участием образовательных организаций профессионального образования и других заинтересованных организаций.

Это принципиально важная позиция, которая закрепляет ведущую роль и ответственность профессиональных сообществ при формировании квалификационных требований к работникам в целях максимального соответствия уровня профессионализма трудовых ресурсов задачам развивающегося производства. Профессиональные стандарты при этом могут иметь несколько уровней (национальный, отраслевой, корпоративный), отличающихся степенью обобщенности и учетом специфики конкретных производств. В настоящее время практика разработки профессиональных стандартов сопровождается рядом трудностей, как любые инновации.

Основными причинами, осложняющими становление системы профессиональной стандартизации в настоящее время, являются:

– несформированность позиции работодателей по поводу целесообразности разработки и эффективности использования профессиональных стандартов как новых механизмов управления персоналом и повышения качества профессионального образования;

– отсутствие широкого экспертного сообщества, способного квалифицированно осуществлять информационное и методическое сопровождение процесса разработки профессиональных стандартов, что дезориентирует работодателей и отчасти формирует негативное отношение к необходимости разработки профстандартов;

– отсутствие общепринятых подходов в методике формирования профессиональных стандартов, существование терминологических разногласий, что приводит к неоднозначному оцениванию качества профессиональных стандартов[8].

Таким образом, процесс разработки и утверждения профессиональных стандартов труда в настоящее время идет не так интенсивно, как хотелось бы. До сих пор отсутствуют профессиональные стандарты для многих должно-

[8] Профессиональные стандарты в России: современное состояние вопроса, возможности применения / под общ. ред. В. В. Федотовой. Екатеринбург, 2013. С. 8–12.

стей работников. Постоянное совершенствование рынка труда требует четких и конкретных требований к квалификации работников, выпускники образовательных учреждений при трудоустройстве не могут устроиться на работу в связи с несоответствием учебного плана образовательного учреждения требованиям, которые предъявляют работодатели.

Перечень обязательных профессиональных стандартов содержится на официальном сайте Минтруда России. Необходимость существования профессиональных стандартов для каждой профессии не вызывает сомнений, упрощает процесс взаимодействия участников рынка труда.

Библиографический список

Волошина И. А., Новиков П. Н. Из истории развития профессиональных стандартов в России // Актуальные вопросы современной экономики. 2021. № 12.

Демченко М. В. Правовое регулирование подготовки и дополнительного профессионального образования работников : дис. канд. юрид. наук, М., 2019.

Машукова Н. Д. Формирование профессиональных стандартов и их сопряженность с образовательными стандартами // Профессиональное образование и формирование личности специалиста. М. : ИПР СПО. 2002.

Олейникова О. Н. О разработке стандартов профессионального образования и обучения в странах Западной Европы // Профессиональное образование и формирование личности специалиста. М. : ИПР СПО, 2002.

Профессиональные стандарты в России : современное состояние вопроса, возможности применения / под общ. ред. В. В. Федотовой. Екатеринбург : УрФУ, 2013.

Профессиональные стандарты : все обо всем / под ред. Г. Ю. Касьяновой. 2-е изд., перераб. и доп. М : АБАК, 2020.

Современное российское профессиональное образование : словарь-справочник / авт.-сост.: В. И. Блинов, И. А. Волошина, Е. Ю. Есенина [и др.]. М. : Федеральный институт развития образования, 2010.

Referenses

Voloshina I. A., Novikov P. N. From the history of the development of professional standards in Russia // Topical issues of the modern economy. 2021. No. 12.

Demchenko M. V. Legal regulation of training and additional vocational education of employees : cand. legal. sci. diss. Moscow, 2019.

Mashukova N. D. Formation of professional standards and their relationship with educational standards // Vocational education and the formation of a specialist's personality. Moscow : IPR SPO, 2002.

Oleinikova O. N. On the development of standards for vocational education and training in Western Europe // Vocational education and the formation of a specialist's personality. Moscow, IPR SPO, 2002.

Professional standards in Russia : the current state of the issue, the possibility of application / ed. ed. V.V. Fedotova. Yekaterinburg : UrFU, 2013.

Professional standards : everything about everything / ed. G. Yu. Kasyanova. 2nd ed., revised and additional. Moscow : ABAK, 2020.

Modern Russian vocational education: dictionary – reference book / V. I. Blinov, I. A. Voloshin, E. Yu. Yesenina et al. Moscow : Federal Institute for the Development of Education, 2010

Академия труда и социальных отношений
Бородина Е. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: olenenok1@mail.ru

Поступила в редакцию: 27.01.2023

Для цитирования:
Бородина Е. Н. Понятие профессиональных стандартов труда и их применение в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 78–86. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/78–86.

Academy of Labor and Social Relations
Borodina E. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department
E-mail: olenenok1@mail.ru

Received: 27.01.2023

For citation:
Borodina E. N. The concept of professional labor standards and their application in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 78–86. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/78–86.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/87–95

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ И ПРОБЛЕМА ПРОЗРАЧНОСТИ АВТОМАТИЗИРОВАННОГО ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ТРУДА

И. В. Крылов
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND THE PROBLEM OF TRANSPARENCY OF AUTOMATED DECISION-MAKING IN THE SPHERE OF LABOR

I. V. Krylov
Lomonosov Moscow State University

Аннотация: применение искусственного интеллекта позволяет работодателю оптимизировать процесс принятия кадровых решений, однако создает угрозу негативного воздействия на права работника. В связи с этим работник имеет законный интерес в обеспечении прозрачности автоматизированного принятия кадровых решений. Однако стандарт такой прозрачности законом не установлен. Проанализирован подход к регулированию автоматизированного принятия решений, воспринятый в праве Европейского союза и Российской Федерации. По результатам исследования предлагаются меры совершенствования действующего законодательства. Основной вывод заключается в том, что абсолютный запрет на автоматизированное принятие решений, предусмотренный ч. 6 ст. 86 Трудового кодекса Российской Федерации, должен уступить место регламентации ключевых вопросов, связанных с автоматизированным принятием решений в трудовых отношениях. Данная регламентация должна предусматривать ряд обязанностей работодателя, в том числе по обеспечению прозрачности процессов автоматизированного принятия решений.
Ключевые слова: искусственный интеллект, автоматизированное принятие решений, персональные данные, прозрачность, трудовое право, трудовые отношения.

Abstract: the use of artificial intelligence allows the employer to optimize the process of personnel decision-making, but creates a threat of negative impact on the rights of the employee. In this regard, the employee has a legitimate interest in ensuring transparency of automated personnel decision-making. However, the law does not set a standard for such transparency. In the article, the author analyzes the approach to the regulation of automated decision-making, perceived in the law of the European Union and the Russian Federation. Based on the results of the study, the author suggests measures to improve the current legislation. The main conclusion is that the absolute prohibition on automated decision-making affecting the interests of an employee, provided for in the Part 6 of Article 86 of the Labor Code of the Russian Federation, should give way to the regulation of key issues related to automated decision-making. This regulation should provide for a number of obligations of the employer, including ensuring transparency of automated decision-making processes.
Key words: artificial intelligence, automated decision-making, personal data, transparency, labor law, labor relations.

Современный работодатель стремится оптимизировать хозяйственные процессы и для достижения данной цели внедряет в свою деятельность программы и программно-аппаратные комплексы на основе искусственного интеллекта, включая системы автоматизирован-

© Крылов И. В., 2023

ного принятия решений (далее – системы АПР)[1]. Применение систем АПР позволяет минимизировать или полностью исключить участие человека в процессе принятия необходимых кадровых решений в рамках процедуры подбора персонала, оценки эффективности труда и пр.

В качестве примера системы АПР можно привести российскую программу-рекрутера «Робот Вера»[2]. Программа анализирует резюме соискателя по заданным параметрам, звонит соискателю и проводит первичное собеседование, при необходимости проводит с соискателем видеоинтервью. Если соискатель подходит, программа переводит его на специалиста отдела кадров, который принимает окончательное решение о заключении или об отказе в заключении трудового договора. Хотя окончательное решение принимает человек, программа самостоятельно отсеивает некоторых соискателей на предыдущих этапах подбора персонала. Таким образом, не допуская соискателя на следующий этап, программа автоматически лишает его возможности трудоустройства.

Следующий пример демонстрирует практика компании Amazon. В сортировочных центрах Amazon специальная система оценивает производительность труда работников – успевает ли работник отсортировать определенное количество заказов за установленную норму времени. Данная норма рассчитывается системой на основе общего показателя эффективности труда всех работников сортировочного центра. Для оценки производительности труда каждый работник носит на запястье устройство, а специальные датчики, расположенные внутри помещения, считывают информацию с этого устройства. Если работник не выполняет установленную норму выработки, система направляет ему предупреждение. Если работник получает шесть предупреждений в течение последних 12 месяцев, система автоматически направляет ему уведомление об увольнении[3].

Как видно, применение работодателем систем АПР порождает риск негативного воздействия на права и законные интересы работника (соискателя). Поскольку в отношении работника решение принимает не человек, а алгоритм, положение работника зависит от того, насколько корректно данный алгоритм функционирует. Как показала практика, алгоритмы способны принимать решения, которые ограничивают права лиц, относящихся к определенным социальным группам[4]. Кроме того, алгоритмы не способны воспринимать нормы этики и учитывать общий контекст принятия решений[5]. Наконец, любая компьютерная программа подвержена киберугрозам.

С учетом приведенных обстоятельств работник имеет законный интерес в обеспечении прозрачности процесса автоматизированного принятия решений, которые порождают в отношении него юридические последствия или иным образом затрагивают его права.

Таким образом, возникает проблема достижения оптимального баланса интересов работника, который подвергается воздействию автоматизированного принятия решений, и работодателя, который применяет системы АПР для управления персоналом.

Цель настоящего исследования – разработать положения, которые могут быть использованы для решения проблемы прозрачности автоматизированного принятия кадровых решений.

Автоматизированное принятие решений в праве Европейского союза

Европейский союз демонстрирует высокий уровень проработки правовых вопросов, связанных с автоматизированным принятием решений. Полагаем, проблематика автоматизированного принятия решений может быть раскрыта с двух точек зрения: во-первых, с точки зрения требований Общего регламента по защите данных (далее – GDPR) к обработке персональных данных[6]; во-вторых, с точки зрения требо-

[1] См.: *Кутейников Д. Л., Ижаев О. А., Зенин С. С., Лебедев В. А.* Алгоритмическая прозрачность и подотчетность : правовые подходы к разрешению проблемы «Черного ящика» // Lex Russica. 2020. № 6 (163). С. 139–148.

[2] URL: clck.ru/dwiRe (дата обращения: 28.05.2023).

[3] URL: clck.ru/349fKS (дата обращения: 28.05.2023).

[4] *Barocas S., Selbst A. D.* Big Data's disparate impact // California Law Review. 2016.

[5] См.: Algorithms and human rights – Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications, 2018. URL: https://clck.ru/34Y9cm (дата обращения: 28.05.2023).

[6] General Data Protection Regulation : Регламент Европейского парламента и совета Европейского союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС. URL: https://base.garant.ru/71936226/ (дата обращения: 28.05.2023).

ваний правового регулирования искусственного интеллекта.

Часть 1 ст. 22 GDPR устанавливает общий запрет на принятие юридически значимых решений, основанных исключительно на автоматизированной обработке персональных данных. При этом GDPR не конкретизирует, что значит «решение, основанное *исключительно* на автоматизированной обработке персональных данных». Согласно позиции Рабочей группы по защите прав человека в сфере обработки персональных данных (далее – Рабочая группа) решение считается основанным исключительно на автоматизированной обработке персональных данных, если в процессе принятия такого решения отсутствует значимое вмешательство человека[7].

Запрет, установленный ч. 1 ст. 22 GDPR, не применяется при наличии согласия субъекта персональных данных, а также в случае, если автоматизированное принятие решений необходимо для исполнения договора или предусмотрено законом.

GDPR предусматривает ряд требований к обеспечению прозрачности автоматизированного принятия решений. В частности, контролер (оператор персональных данных) обязан сообщить субъекту о факте осуществления автоматизированного принятия решений; объяснить субъекту значение и предполагаемые последствия такой обработки персональных данных; раскрыть субъекту значимую информацию о логике автоматизированного принятия решений (п. f ч. 2 ст. 13 GDPR).

GDPR не конкретизирует, какие именно сведения относятся к логике автоматизированного принятия решений. Формулировка данного требования звучит весьма абстрактно. Согласно позиции Рабочей группы такая информация должна включать критерии, используемые контролером в процессе автоматизированного принятия решений, и обоснование таких критериев, при этом контролеру не обязательно раскрывать сам алгоритм автоматизированного принятия решений, однако предоставленная им информация должна быть достаточно полной, чтобы субъект данных мог понять причины принятого решения[8].

Чтобы понять, как данные положения GDPR применяются на практике, обратимся к двум судебным делам, которые были рассмотрены в 2021 г. в Амстердаме. Оба судебных дела пересекаются с тематикой платформенной занятости. В частности, компания Uber B.V. заблокировала нескольким водителям доступ к приложению Uber Driver. Водители обратились в суд с требованием отменить блокировку и восстановить доступ к личному кабинету.

В первом, более раннем деле, суд отказал истцам в удовлетворении заявленных требований[9]. В качестве основного аргумента истцы ссылались на нарушение их права не подвергаться решению, основанному исключительно на автоматизированной обработке персональных данных. Кроме того, истцы полагали, что ответчик не выполнил свои обязанности по обеспечению прозрачности автоматизированного принятия решений, в частности, не проинформировал их о логике, лежащей в основе автоматизированного принятия решений.

Что касается утверждения о нарушении ответчиком ч. 1 ст. 22 GDPR, суд установил, что решение о блокировке доступа принято ответчиком только после проведения внутреннего расследования. По результатам расследования специалисты Uber B.V. установили факт использования приложения Uber Driver ненадлежащим образом и проинформировали об этом водителей такси. Впоследствии внутреннее расследование было проведено повторно. Таким образом, при принятии решения о блокировке учетных записей имело место значимое вмешательство человека. В связи с этим принятое решение не является принятым исключительно на основании автоматизированной обработки персональных данных.

В части утверждения о невыполнении ответчиком обязанности по обеспечению прозрачности обработки персональных данных суд установил следующее. Некоторым водителям ответчик представил исчерпывающую информацию о том, какие действия по ненадлежащему использованию приложения послужили основанием для принятия решения о блокировке их учетных записей. В отношении данных водителей ответчик выполнил свою обязанность по обеспечению прозрачности. Остальным водителям он не представил такую информацию. В связи с этим у

[7] См.: Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (wp251rev.01). URL: clck.ru/34Y2zV (дата обращения: 28.05.2023).

[8] Там же.

[9] URL: clck.ru/34MzCL (дата обращения: 28.05.2023).

истцов отсутствовала возможность оценить обоснованность и законность блокировки их учетных записей. В результате суд обязал ответчика предоставить им информацию о персональных данных, на основании которых ответчик принял решение заблокировать доступ к приложению.

Оценивая решение суда с положительной стороны, отметим, что суд не пошел по формальному пути и не стал отказывать истцам в удовлетворении заявленных требований на том лишь основании, что документы приложения Uber Driver предусматривали возможность осуществления ответчиком автоматизированного принятия решений, включая блокировку доступа к приложению. Суд исследовал вопрос с точки зрения того, принимал ли ответчик решение исключительно на основании автоматизированной обработки персональных данных в соответствии с ч. 1 ст. 22 GDPR. В частности, суд проанализировал совокупность обстоятельств на предмет наличия или отсутствия значимого вмешательства человека в процесс принятия решения о блокировке доступа к приложению Uber Driver.

С другой стороны, суд не исследовал вопрос раскрытия ответчиком информации о логике автоматизированного принятия решений. Полагаем, необходимость в исследовании данного вопроса обусловлена следующими обстоятельствами. Во-первых, ответчик в целом осуществляет автоматизированное принятие решений в отношении пользователей приложения Uber Driver, что подтверждается документами в области персональных данных. Во-вторых, при обосновании своих требований в качестве отдельного довода истцы отметили, что не были заранее проинформированы о логике, лежащей в основе автоматизированного принятия решений. Хотя суд решил, что ответчик в отношении истцов не принимал решения на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных по смыслу п. 1 ст. 22 GDPR, данное обстоятельство не снимает вопрос о том, выполнил ли ответчик свою обязанность по информированию субъектов персональных данных о логике, лежащей в основе автоматизированного принятия решений.

В аналогичном и более позднем деле суд удовлетворил требования истцов о восстановлении доступа к приложению Uber Driver[10]. Суд указал, что решение о блокировке доступа к личному кабинету основано исключительно на автоматизированной обработке персональных данных, что является нарушением ч. 1 ст. 22 GDPR. Текст судебного решения отличается лаконичностью, и подробное исследование обстоятельств дела в нем не приведено. Вместе с тем вынесенное решение является исторически первым случаем, когда суд отменил автоматизированное решение о расторжении договора с лицами, осуществляющими трудовую деятельность[11].

В качестве промежуточного итога отметим, что GDPR предъявляет определенные требования к обеспечению прозрачности автоматизированного принятия решений. Однако конкретный перечень информации, подлежащей раскрытию, GDPR не установлен. В частности, GDPR не конкретизирует перечень сведений, которые относятся к «логике» автоматизированного принятия решений. На практике суд исследует вопрос прозрачности с точки зрения того, было ли представленной информации достаточно для того, чтобы субъект данных мог оценить обоснованность и законность принятого решения.

Поскольку многие системы АПР разработаны на основе машинного обучения, отдельное внимание следует уделить вопросу регулирования в Европейском союзе систем искусственного интеллекта.

На текущий момент на рассмотрении Европейского парламента находится проект Регламента об установлении на территории Европейского союза единых правил в отношении искусственного интеллекта (далее – Регламент)[12]. Регламент предусматривает широкий перечень обязанностей, связанных с обеспечением прозрачности функционирования систем искусственного интеллекта, в частности обязанность информировать физических лиц о том, что они взаимодействуют с системой искусственного интеллекта; обязанность осуществлять человеческий контроль (надзор) за принимаемыми решениями; обязанность сопровождать системы

[10] URL: clck.ru/34MzBQ (дата обращения: 28.05.2023).

[11] На момент вынесения решения водители Uber имели статус самозанятых лиц, однако через несколько месяцев в рамках другого дела данный суд признал водителей Uber работниками, а не самозанятыми. URL: clck.ru/34Y3GY (дата обращения: 28.05.2023).

[12] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. URL: clck.ru/ehghz (дата обращения: 28.05.2023).

искусственного интеллекта инструкциями, которые включают ключевую информацию о системе искусственного интеллекта, в том числе ее характеристики и назначение.

В пояснительной записке к проекту Регламента отмечается, что возложение обязанностей по обеспечению прозрачности систем искусственного интеллекта не окажет непропорционального воздействия на интеллектуальные права лиц, которым принадлежат системы искусственного интеллекта, поскольку выполнение данных обязанностей будет ограничено раскрытием минимального набора информации, необходимого для обеспечения возможности защиты нарушенного права[13].

Таким образом, наряду с GDPR, предполагаемое регулирование систем искусственного интеллекта также предусматривает обязанность по обеспечению прозрачности систем искусственного интеллекта, вследствие чего в Европейском союзе возникает комплексное правовое воздействие на отношения, связанные с автоматизированным принятием решений.

Автоматизированное принятие решений в праве Российской Федерации

С точки зрения отечественного права проблему прозрачности автоматизированного принятия кадровых решений представляется возможным рассмотреть прежде всего через призму требований к обработке персональных данных работника. Это обусловлено тем фактом, что кадровые решения, как правило, принимаются на основе сведений, имеющих непосредственное отношение к работнику, включая его профессионально-квалификационные и личностные качества, показатели эффективности его труда и пр. С учетом широкого подхода к определению понятия «персональные данные»[14] практически любые сведения о работнике можно отнести к категории персональных данных. Квалификация сведений в качестве персональных данных и осуществление с ними действий (операций) является спусковым механизмом, приводящим в действие законодательство о персональных данных[15].

Отношения, связанные с обработкой персональных данных работника, регулируются главой 14 Трудового кодекса Российской Федерации[16] (далее – ТК РФ) с учетом положений Федерального закона «О персональных данных»[17].

Глава 14 ТК РФ содержит ст. 86, которая предусматривает общие требования при обработке персональных данных работника и гарантии их защиты. Часть 6 ст. 86 ТК РФ гласит, что при принятии решений, затрагивающих интересы работника, работодатель не имеет права основываться на персональных данных работника, полученных *исключительно в результате их автоматизированной обработки* или электронного получения.

Часть 1 ст. 16 Федерального закона «О персональных данных» содержит похожую норму и запрещает принятие на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных решений, порождающих юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивающих его права и законные интересы, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 данной статьи.

Формулировки ч. 6 ст. 86 ТК РФ и ч. 1 ст. 16 ФЗ «О персональных данных» похожи, но не тождественны. Принципиальное отличие заключается в том, что ТК РФ устанавливает абсолютный запрет на автоматизированное принятие решений, которые затрагивают интересы работника. Федеральный закон «О персональных данных» по общему правилу запрещает автоматизированное принятие решений, но предусматривает ряд исключений, в том числе наличие согласия субъекта персональных данных, выраженное в письменной форме.

Обратим внимание, что ни ТК РФ, ни Федеральный закон «О персональных данных» не раскрывают, что значит «исключительно автоматизированная обработка персональных данных». Не известно, какой именно смысл вкладывал отечественный законодатель в рассматриваемое выражение, однако положения ч. 6

[13] Там же.

[14] См.: *Савельев А. И.* Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных». М. : Статут. 2017. 320 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] См.: Там же.

[16] Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 19.12.2022. № 545-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 7 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 3 ; 26 декабря 2022. № 52. Ст. 9375.

[17] О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 14.06.2022. № 266-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 31 июля 2006 г. № 31 (ч. 1). Ст. 3451 ; 18 июля 2022 г. № 29 (ч. 3). Ст. 5233.

ст. 86 ТК РФ и ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О персональных данных» заметно похожи на положение ч. 1 ст. 22 GDPR.

Если использовать европейский подход и толковать выражение «исключительно автоматизированная обработка персональных данных» с точки зрения наличия или отсутствия значимого вмешательства человека, возникает закономерный вопрос, какое вмешательство человека является значимым для целей трудового права?

Полагаем, значимым вмешательством не может быть совершение человеком – представителем работодателя – чисто символических действий[18], направленных на придание юридической силы решению, сгенерированному системой АПР, например, подписание приказа. С другой стороны, необоснованно требовать от работодателя собственноручно перепроверять все решения, сгенерированные системой АПР. В таком случае пропадает весь смысл внедрения систем, которые способны автоматизировать и существенно ускорить процесс обработки огромного массива данных. Данное ограничение является несоразмерным и нарушает законный интерес работодателя эффективно вести экономическую деятельность.

По нашему мнению, для достижения оптимального баланса интересов работника и работодателя последний должен принимать комплекс технических и организационно-правовых мер, направленных на предупреждение некорректного функционирования систем АПР, а также предусмотреть возможность проверки, отмены и обжалования решений (рекомендаций), сформированных такими системами, в том числе в спорных или иных критически важных ситуациях.

Следующая проблема заключается в том, что запрет ч. 6 ст. 86 ТК РФ распространяется на принятие *решений, которые затрагивают интересы работника*, при этом ТК РФ не раскрывает значение этого выражения. С учетом принципа приоритета интересов работника как более слабой стороны трудового договора отсутствие правовой определенности по данному вопросу теоретически позволяет суду и надзорным органам трактовать запрет ч. 6 ст. 86 ТК РФ максимально широко. В свою очередь широкое толкование может необоснованно ограничивать законный интерес работодателя эффективно вести экономическую деятельность за счет внедрения инновационных технологий, включая системы АПР.

Полагаем, абсолютный запрет, предусмотренный ч. 6 ст. 86 ТК РФ, целесообразно распространить на более узкую категорию – а именно на решения, которые порождают юридические последствия и с высокой степенью вероятности могут ухудшить положение работника (например, решение о привлечении работника к дисциплинарной ответственности). В данной ситуации система АПР может собирать и анализировать данные о работнике, формировать рекомендации (выводы, заключения), однако окончательное кадровое решение в отношении работника (соискателя) должен принимать человек с учетом иных факторов, а не только на основании рекомендаций алгоритмов.

Если решение не порождает в отношении работника юридических последствий и не ухудшает положение работника, полагаем, такое решение может быть принято работодателем в исключительно автоматизированном порядке при наличии согласия работника в письменной форме.

Предлагаемый нами вариант правового регулирования основан на риск-ориентированном подходе, который предусматривает разграничение нормативного бремени в зависимости от степени риска негативного воздействия автоматизированного принятия решений на права и интересы работника. Подобный риск-ориентированный подход также присутствует в Регламенте об установлении на территории Европейского союза единых правил в отношении искусственного интеллекта.

Наконец, следует обратить внимание на проблему прозрачности автоматизированного принятия решений. Проблема заключается в том, что в отличии от Федерального закона «О персональных данных» ТК РФ не налагает на работодателя ряд информационных обязанностей, связанных с принятием юридически значимых решений на основании исключительно автоматизированной обработки персональных данных.

Согласно ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О персональных данных» оператор обязан разъяснить субъекту персональных данных порядок принятия решений на основании исключительно автоматизированной обработки его персональных данных и возможные юридические последствия такого решения, предоставить возможность заявить возражение против такого решения, а также разъяснить порядок защи-

[18] См.: *Соловьев А. И.* Указ. соч.

ты субъектом персональных данных своих прав и законных интересов.

Аналог данной нормы в главе 14 ТК РФ отсутствует, что является большим упущением с точки зрения обеспечения реальной возможности работника защитить свои права и законные интересы, нарушенные вследствие принятия необоснованного кадрового решения в автоматизированном порядке.

В силу ч. 1 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[19] бремя доказывания нарушенного права ложится именно на работника (соискателя), в связи с чем в его законном интересе обладать минимальным набором информации, чтобы иметь возможность защитить нарушенное право в суде. Таким образом, возникает вопрос, какую именно информацию об автоматизированном принятии решений работодатель должен раскрывать работнику?

Полагаем, для ответа на данный вопрос целесообразно учитывать основные цели раскрытия информации работнику (соискателю) в контексте автоматизированного принятия кадровых решений. По нашему мнению, цели следующие:

– обеспечить возможность оценить обоснованность кадрового решения, принятого работодателем в автоматизированном порядке – данная цель проистекает в том числе из принципа запрещения дискриминации в сфере труда (ст. 3 ТК РФ);

– обеспечить возможность защитить права и законные интересы, нарушенные вследствие принятия работодателем необоснованного кадрового решения в автоматизированном порядке – данная цель проистекает из принципа обеспечения права работника на защиту государством его трудовых прав и свобод, включая судебную защиту (ст. 2 ТК РФ).

Считаем, с учетом приведенных выше обстоятельств проблема прозрачности автоматизированного принятия кадровых решений может быть решена за счет раскрытия работнику (соискателю) следующих сведений:

– информации о факте применения работодателем систем АПР при принятии решений в отношении работника;

– перечня и описания решений, при принятии которых работодатель использует системы АПР, включая решения, которые работодатель принимает в исключительно автоматизированном порядке;

– перечня и источника данных, на основе которых работодатель принимает решения с применением систем АПР;

– оснований (критериев) принятия решений с применением систем АПР;

– описания технических и организационно-правовых мер, предпринимаемых работодателем для контроля за системами АПР;

– порядка обжалования решений, принятых работодателем с применением АПР.

Приведенный перечень информации необходимо закрепить в локальном нормативном акте, с которым работник должен быть ознакомлен под подпись. Кроме того, по письменному требованию работника ему должна быть предоставлена информация о том, какие именно данные послужили основанием для принятия в отношении него конкретного кадрового решения.

Полагаем, раскрытие данной информации обеспечит прозрачность принятия кадровых решений с использованием различных систем АПР. По нашему мнению, введение такой обязанности не возложит на работодателя чрезмерное нормативное бремя, поскольку раскрытие информации ограничено минимальным набором сведений, необходимым для защиты интересов работника. Кроме того, на наш взгляд, представленный перечень сведений является нейтральным, т. е. не привязан к какой-либо конкретной технологии, которая лежит в основе автоматизированного принятия решений.

Наряду с совершенствованием ТК РФ в части регулирования автоматизированного принятия решений работа должна проводиться и по линии принятия законодательства об искусственном интеллекте.

В «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года» отмечается, что алгоритмы работы нейронных сетей крайне сложны для интерпретации; отсутствие понимания того, как искусственный интеллект достигает результатов, является одной из причин низкого уровня доверия к современным технологиям искусственного интеллекта.

Согласно «Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года» к основным проблемам регулирования техноло-

[19] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 18.03.2023. № 80-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 18 ноября 2002 г. № 46. Ст. 4532 ; 20 марта 2023 г. № 12. Ст. 1893.

гий искусственного интеллекта относится проблема алгоритмической прозрачности систем искусственного интеллекта , т. е. невозможность в ряде случаев полного объяснения причин, по которым система искусственного интеллекта приняла конкретное решение.

Таким образом, проблема алгоритмической прозрачности в целом известна отечественному законодателю, что подтверждается содержанием приведенных документов стратегического планирования.

Помимо документов стратегического планирования в 2021 г. представители российских организаций подписали Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта[20]. В нем можно встретить идеи, аналогичные тем, что содержатся в проекте Регламента об установлении на территории Европейского союза единых правил в отношении искусственного интеллекта:

– рекомендуется осуществлять добросовестное информирование пользователей об их взаимодействии с системой искусственного интеллекта, когда это затрагивает вопросы прав человека и критических сфер его жизни, и обеспечивать возможность прекратить такое взаимодействие по желанию пользователя;

– следует обеспечивать комплексный надзор человека за любыми системами искусственного интеллекта в объеме и порядке, зависящих от назначения систем искусственного интеллекта;

– рекомендуется предоставлять пользователям системы искусственного интеллекта достоверную информацию о системе искусственного интеллекта, допустимых областях и наиболее эффективных методах применения системы искусственного интеллекта, вреде, пользе и существующих ограничениях в их применении.

Таким образом, отечественное регулирование систем искусственного интеллекта в целом развивается в одном русле с европейским подходом.

В то же время законодательство об искусственном интеллекте в Российской Федерации находится на первоначальном этапе становления. Для разработки конкретных предложений целесообразно проводить различные процедуры, которые позволят оценить и повысить эффективность будущего регулирования. К таким процедурам относятся прежде всего проведение правовых экспериментов и общественных консультаций с заинтересованными сторонами. Кроме того, представляется целесообразным учитывать результаты научных исследований, зарубежный опыт регулирования и положения утвержденных документов стратегического планирования.

На текущий момент ТК РФ содержит абсолютный запрет на автоматизированное принятие решений, затрагивающих интересы работника. При этом формулировка ч. 6 ст. 86 ТК РФ имеет ряд существенных недостатков. Полагаем, с учетом стремительного развития технологий искусственного интеллекта и потенциальной пользы от внедрения систем автоматизированного принятия решений в хозяйственную деятельность работодателя абсолютный запрет должен уступить место регламентации ключевых вопросов, связанных с автоматизированным принятием решений. В частности, мы предлагаем внести в ТК РФ следующие изменения:

– абсолютный запрет распространить только на автоматизированные принятия решений, которые порождают юридические последствия и с высокой степенью вероятности способны ухудшить положение работника;

– разрешить с письменного согласия работника автоматизированные принятия решений, которые не порождают в отношении работника юридических последствий и не ухудшают его положение;

– обязать работодателя раскрывать работнику определенный перечень информации об автоматизированном принятии решений.

Сведения, подлежащие раскрытию, могут включать:

– информацию о факте применения работодателем систем АПР при принятии решений в отношении работника;

– перечень и описание решений, при принятии которых работодатель использует системы АПР, включая решения, которые работодатель принимает в исключительно автоматизированном порядке;

– перечень и источник данных, на основе которых работодатель принимает решения с применением систем АПР;

– основания (критерии) принятия решений с применением систем АПР;

– описание технических и организационно-правовых мер, предпринимаемых работодателем для контроля за системами АПР;

[20] URL: clck.ru/349grc (дата обращения: 28.05.2023).

– порядок обжалования решений, принятых работодателем в исключительно автоматизированном порядке.

Раскрытие перечисленных сведений обеспечит прозрачность автоматизированного принятия решений, но не повлечет возложение на работодателя чрезмерного нормативного бремени.

Поскольку системы автоматизированного принятия решений, как правило, основаны на технологиях искусственного интеллекта, наряду с совершенствованием главы 14 ТК РФ необходимо разрабатывать регулирование искусственного интеллекта. Данное регулирование должно предусматривать ряд обязанностей по обеспечению прозрачности систем искусственного интеллекта, включая их идентификацию при взаимодействии с человеком (пользователем), доведение до человека достоверной информации о системе искусственного интеллекта и пр. Таким образом, решение проблемы прозрачности автоматизированного принятия решений в сфере труда будет иметь комплексный характер.

Библиографический список

Кутейников Д. Л., Ижаев О. А., Зенин С. С., Лебедев В. А. Алгоритмическая прозрачность и подотчетность : правовые подходы к разрешению проблемы «черного ящика» // Lex Russica. 2020. № 6 (163). С. 139–148.

Савельев А. И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных». М. : Статут, 2017. 320 с.

Barocas S., Selbst A. D. Big Data's disparate impact // California Law Review. 2016.

Algorithms and human rights – Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications, 2018. URL: clck.ru/34Y9cm

References

Algorithms and human rights – Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques and possible regulatory implications, 2018. URL: clck.ru/34Y9cm

Barocas S., Selbst A. D. Big Data's disparate impact // California Law Review. 2016.

Kuteynikov D. L., Izhaev O. A., Zenin S. S., Lebedev V. A. Algorithmic transparency and accountability : legal approaches to solving the "Black Box" problem // Lex Russica. 2020. No. 6 (163). P. 139–148.

Savelyev A. I. Scientific and practical article-by-article commentary on the Federal Law "On Personal Data". Moscow : Statute, 2017. 320 p.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Крылов И. В., аспирант кафедры трудового права

E-mail: ivan.vl.krylov@gmail.com

Поступила в редакцию: 29.05.2023

Для цитирования:

Крылов И. В. Искусственный интеллект и проблема прозрачности автоматизированного принятия решений в сфере труда // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 87–86. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/87–95.

Lomonosov Moscow State University

Krylov I. V., Postgraduate Student of the Labor Law Department

E-mail: ivan.vl.krylov@gmail.com

Received: 29.05.2023

For citation:

Krylov I. V. Artificial intelligence and the problem of transparency of automated decision-making in the sphere of labor // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 87–86. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/87–95.

УДК 347.246:639.1.05
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/96–105

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ОХОТНИКАМИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

А. Ю. Просеков, Н. Л. Лисина
Кемеровский государственный университет

REGULATION OF INTERACTION BETWEEN HUNTERS AND LAND USERS: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

A. Yu. Prosekov, N. L. Lisina
Kemerovo State University

Аннотация: рассматриваются варианты построения и законодательного регулирования отношений между охотниками и землевладельцами в разных странах. Анализируются три модели: договорная (на примере США), кооперативная (на примере Франции) и административная (на примере Российской Федерации и Канады). Выявляются причины реализации той или иной модели в конкретных условиях, определяются преимущества и недостатки, описываются возможности защиты охотресурсов, а также интересы собственников земли и охотпользователей при реализации каждой модели.
Ключевые слова: охотничье хозяйство, охота, соглашение, охотничьи ресурсы, право собственности, правовое регулирование, охотничьи угодья.

Absract: the purpose of this article is to consider options for the construction and legislative regulation of relations between hunters and landowners in different countries. Three models are considered: contractual (on the example of the USA), cooperative (on the example of France) and administrative (on the example of the Russian Federation and Canada). The reasons for the implementation of a particular model in specific conditions are identified, advantages and disadvantages are identified, the possibilities of protecting hunting resources, as well as the interests of land owners and hunting users in the implementation of each model are described.
Key words: hunting, hunting, agreement, hunting resources, ownership, legal regulation, hunting grounds.

Во многих странах охотничье хозяйство является не только отраслью экономики, но и одним из средств управления животным миром и поддержания экологического баланса наряду с природоохранными мероприятиями. Современные охотничьи хозяйства улучшают кормовую базу и проводят иные биотехнические мероприятия для роста популяций отдельных видов или целого комплекса видов диких животных. Конечной целью этой деятельности является получение прибыли, однако доходы от продажи охотничьих лицензий и сопутствующих услуг являются важным источником финансирования природоохранных организаций.

Организация охоты неизбежно сопряжена с вопросом о возможности использования земель, леса или водных объектов. Охота может как способствовать более эффективному использованию земельного участка, принося дополнительный доход его владельцу, так и приводить к конфликту интересов. Требуется законодательное урегулирование взаимоотношений между охотниками и иными землепользователями в части совместного использования одного и того же участка земли. Существующие

© Просеков А. Ю., Лисина Н. Л., 2023

исследования опыта правового регулирования охоты в России[1] и других странах[2] нельзя признать исчерпывающими. В статье рассматриваются аспекты взаимодействия охотников и землепользователей, закрепленные в правовых системах разных стран. Выделяются три модели регулирования взаимоотношений охотников и землепользователей: договорная, кооперативная и административная.

Договорная модель применяется в Финляндии, Великобритании, США, а также во Франции для крупных землевладений. В рамках договорной модели соглашения между землевладельцами и охотниками заключаются напрямую. Охотник получает право доступа к земле, а стороны соглашения определяют обязательства по ведению охотничьего хозяйства.

Кооперативная модель применяется во Франции и Германии для мелких землевладений и предполагает создание кооперативной организации, в которую входят владельцы земельных угодий. Все члены организации получают право охотиться на этих землях, а также берут на себя обязательства по ведению охотничьего хозяйства на означенной территории. Эти обязательства могут быть закреплены законодательно либо приняты добровольно, если нет соответствующего закона.

Административная модель применяется в России, Беларуси, Казахстане и Канаде. Согласно административной модели взаимодействие землевладельцев и охотников регулируется органами власти. В административном порядке определяется территория, на которой возможна охота, а на землепользователей возлагается обязанность не препятствовать ее осуществлению. В свою очередь охотникам и землепользователям дается право участвовать в процессе принятия управленческих решений либо оспаривать принятое решение в судебном порядке.

В законодательстве некоторых государств предусматривается комбинация вышеперечисленных моделей для повышения гибкости правового регулирования. Так, в США наиболее часто применяется договорная модель, однако в западных штатах возможно использование административной модели для федеральных земель. Выбор конкретной модели регулирования взаимоотношений охотников и землепользователей обусловлен рядом факторов, например, учитываются соотношение частной и публичной собственности на землю и иные особенности правовой системы конкретного государства. Также играет определенную роль исторически сложившееся понимание охоты как элитарного развлечения или общедоступной отрасли хозяйства. Далее будут рассмотрены причины и условия, способствующие закреплению и распространению той или иной модели регулирования. Сравнительный анализ различных систем позволяет выявить недостатки и достоинства каждой и обозначить перспективы совершенствования и оптимизации.

Договорная модель (на примере США). В США наиболее распространенной является договорная модель, позволяющая предоставлять права доступа для охоты и других определенных видов деятельности на землевладельческой собственности на определенный период времени[3]. Законодательство США предоставляет сторонам соглашения большую свободу в определении условий, поэтому срок действия соглашения может варьироваться от одного дня до нескольких лет, соглашение может быть платным или бесплатным, ограничивать или не ограничивать видовой состав объектов охоты и применяемые средства.

Несмотря на то что данный вид соглашения называется в США «hunting lease», что может быть переведено на русский как «охотни-

[1] См.: *Васильева М. И.* Охотпользование как вид права природопользования // Хозяйство и право. 2016. № 8. С. 92–105 ; *Гребнев И. А.* К вопросу о проблемах правового регулирования организации зон охраны охотничьих ресурсов // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 9 (21). С. 25–29 ; *Lisina N.* Fight against alien (invasive) species of plants, animals and microorganisms in the Russian Federation // IOP conference series : earth and environmental science : Agriculture, field cultivation, animal husbandry, forestry and agricultural products. Series 2, Smolensk, 25 Jan. 2021. Smolensk, 2021. P. 022002. DOI: 10.1088/1755-1315/723/2/022002.

[2] См.: *Мальков Ю. Г.* Правовые основы организации охоты в Германии // Экологическое право. 2011. № 2. С. 33–38 ; *Горохов Д. Б., Мукашева А. А., Шингель Н. А.* Правовые режимы охоты в России, Беларуси и Казахстане // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 17 (4). С. 110–126. DOI: 10.12737/jflcl.2021.045 ; *Дойников П. И.* О правовом регулировании охоты в зарубежном праве // Аграрное и земельное право. 2021. № 4. С. 64–70. DOI: 10.47643/1815-1329_2021_4_64.

[3] См.: *Miller J. E.* Hunting leases : Considerations and Alternatives for Landowners. 2016. URL: https://extension.msstate.edu/sites/default/files/publications/publications/p2310.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

чья аренда», он не предполагает аренду земли, поскольку не предусматривает исключительное владение землей или контроль над ней. Земельным участком могут одновременно пользоваться охотники и собственник, более того, возможно заключение соглашения с разными группами охотников одновременно. Поэтому существует мнение, что данное соглашение между землевладельцами и охотниками правильнее называть лицензией[4]. Однако не следует смешивать «hunting lease» и выдаваемую государством охотничью лицензию, которая определяет конкретный вид (виды) добываемых животных и предельное количество добычи. В США лицензии на добычу большинства видов животных выдаются органами штата[5], некоторые виды дичи требуют получения федеральной лицензии. Землевладелец может наложить дополнительные ограничения на виды добываемой дичи, ее количество и способы добычи.

Как правило, землевладелец продолжает нести обязанности по организации охотничьего хозяйства: бороться с браконьерством, улучшать кормовую базу, создавать инфраструктуру. Однако, если соглашение заключается с группой охотников или охотничьим клубом, возможно включить в соглашение перераспределение обязанностей по охотоустройству. Договорная модель предоставляет множество возможностей для организации охотничьего бизнеса.

Недостатком данной модели является тот факт, что цена договора регулируется только законом спроса и предложения. Поскольку многие землевладельцы по разным причинам отказываются заключать соглашения с охотниками, спрос превышает предложение. Это приводит к росту цен и превращению охоты в элитарный вид деятельности, особенно в восточных штатах, где значительный процент земельных угодий находится в частной собственности (к примеру, в штате Коннектикут доля земель, находящихся в федеральной собственности, составляет менее одного процента). Для обеспечения доступности охоты для широких слоев населения правительство США устанавливает демократичную стоимость охоты на федеральных землях[6]. Также принимается ряд других мер: к примеру, программа Walk In Hunting Assess предусматривает оплату доступа лицензированных охотников на частные землевладения администрацией штата[7].

Вторая проблема, вызванная широким распространением договорной модели, – это сложность управления охотничьими ресурсами, так как не предполагается никакого механизма взаимодействия владельцев разных земельных участков. Дикие животные, обитающие на государственных и частных землях, не являются собственностью владельца участка, они находятся в доверительном управлении государства в интересах настоящего и будущего поколений. Управление природными ресурсами осуществляют государственные агентства по охране дикой природы, которые часто действуют в тесном сотрудничестве с общественными организациями. Они оказывают собственникам земли информационную и организационную помощь, проводят обучение и способствуют слаженному взаимодействию разных землевладельцев. В качестве примера можно привести программы Deer Management Assistance Programs, которые реализуются в 22 из 46 штатов США, в большинстве это восточные штаты, где доминирует частная собственность на землю[8]. Участие в данной и других подобных программах является добровольным, однако опыт показывает, что подобные объединения достаточно эффективны.

Кооперативная модель (на примере Франции). Кодекс об окружающей среде Франции предполагает создание охотничьих ассоциаций в департаментах страны. Решение о создании ассоциаций в муниципалитетах конкретного департамента принимает Министерство экологии. Далее департамент Франции безвозмездно передает права охоты муниципальной охотничьей ассоциации. Кооперативная модель взаимодействия собственников земельных участков

[4] См.: *Fambrough J.* The Texas Deer Lease. URL: https:// assets.recenter.tamu.edu/documents/articles/ (дата обращения: 16.01.2023.

[5] См.: *Arnosti N., Randolph T.* Alaskan Hunting License Lotteries are Flexible and Approximately Efficient. 2019. URL: https://ssrn.com/abstract=3370605 (дата обращения: 16.01.2023).

[6] См.: *Organ J. F.* et al. The North American Model of Wildlife Conservation. Bethesda, Maryland : The Wildlife Society. 2012. URL: http://wildlife.org/wp-content/uploads/2014/05/North-American-model-of-Wildlife-Conservation.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

[7] См.: *Niedermier C.* Kansas' Walk-In Hunting Access. 2019. URL: https:// shootingsportsman.com/kansas-walk-in-hunting-access (дата обращения: 16.01.2023).

[8] См.: *Matzenbacher C.* The Deer Management Assistance Program (DMAP): What It Is and Why You Should Enroll. URL: https://deerassociation.com/dmap-program/ (дата обращения: 16.01.2023).

и охотников предполагает, что любой владелец участка на территории муниципалитета может стать официальным членом охотничьей организации и получить право охотиться на всей территории ассоциации. Благодаря кооперативной модели охота становится доступной широким слоям населения[9].

Охотничьи объединения не входят в систему государственного управления, а являются субъектами частного права. Тем не менее охотничьи ассоциации выполняют определенные публичные функции[10]. На них возложена обязанность обеспечивать сохранение популяций животных, регулировать их численность, а также обязанности по планированию и организации охоты.

Так как собственники земельных участков являются членами ассоциаций, они могут влиять на принятие решений. Права охотников ограничены обязанностью сохранять сельскохозяйственные земли, что закреплено в Типовых внутренних регламентах охотничьих ассоциаций, в которые каждая конкретная ассоциация может вносить лишь незначительные изменения. Обязанность контролировать численность животных также связана с защитой землевладельцев, которые ведут сельскохозяйственную деятельность. В случае слишком большого роста популяций животных охотники обязаны компенсировать ущерб, нанесенный фермерам. При этом в последние десятилетия наблюдается рост расходов на компенсацию охотничьего ущерба[11].

Охотничьи ассоциации муниципального уровня могут объединяться в федеральные ассоциации. Несомненным плюсом многоуровневой системы является возможность перераспределять трудовые и финансовые ресурсы на федеральном уровне и координировать деятельность отдельных ассоциаций с целью оптимального управления природными ресурсами. Активность охотничьих ассоциаций является единственным путем сохранения природного мира, поскольку французские землевладельцы не получают никакого дохода от охотничьего использования своей земли и, соответственно, не заинтересованы в сохранении и улучшении мест обитания дичи.

К минусам кооперативной модели также можно отнести принудительность передачи охотничьих прав землевладельца охотничьей ассоциации, что является ограничением права собственности на землю. Отказ от членства в охотничьей организации возможен, но он предполагает отказ от права на охоту не только на своем, но и на других участках. Отказ собственника вступает в силу не сразу, волеизъявление владельцев земельных участков учитывается раз в несколько лет при плановом пересмотре границы территории охотничьего участка[12]. Такое условие необходимо для долгосрочного планирования охотхозяйственных мероприятий.

Кроме того, собственники крупных земельных участков (более 20 га) могут отказаться от членства в охотничьей ассоциации, организуя при этом на своем участке отдельное охотхозяйство. В этом случае охотничьи права сохраняются за собственником участка и могут быть переданы в аренду по договорной модели.

Договорная модель также может быть применена на территории национальных лесов, которые являются общественным достоянием и не входят в состав территорий охотничьих ассоциаций. В ряде случаев, когда в процессе лесовосстановления возникает необходимость сократить численность животных, Национальное управление лесов Франции может заключать договоры аренды охотничьих прав с охотничьими ассоциациями. Это делается для поддержания агро-лесо-охотничьего баланса, т. е. оптимальной численности животных, при которой они не будут наносить ущерб сельскому хозяйству и иным отраслям экономики.

Административная модель (на примере России и Канады). Административная модель организации взаимодействия охотников и землепользователей применяется в странах, где значительная часть земли принадлежит государству. К примеру, в Российской Федерации 92,2 % земельного фонда находится в государственной либо муниципальной собственности. Государственной собственностью являются также охотничьи животные, находящиеся в состоянии естественной свободы. Право на добычу охотничьих ресурсов не проистекает из права на

[9] См.: *Goffe Ph.* Economie et politique de la chasse. Application au cas français // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 11–23. DOI:10.4000/economierurale.3329.

[10] См.: *Gervasoni V.* Chasse // Revue Juridique de L'environnement. 2012. No. 4. P. 715–726. DOI: 10.3406/rjenv.2012.6090.

[11] См.: *Goffe Ph.* Op. cit.

[12] *Domas-Descos M. A.* Exercice du droit de chasse et droit de propriéte // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 114–125. DOI:10.4000/economierurale.3382.

землю, поэтому даже для охоты в своих частных владениях требуется специальное разрешение. Административная модель значительно упрощает решение земельного вопроса при организации охотничьего хозяйства и способствует доступности охоты для широких слоев населения.

Все охотничьи угодья в Российской Федерации делятся на общедоступные и закрепленные, по официальной статистике, площадь первых составляет порядка 46 % от общей площади угодий[13]. Однако Д. Горохов и Д. Шунаева обнаружили, что доля общедоступных охотничьих угодий в ряде регионов составляет менее положенных по закону 20 %, и прогнозируют «вымирание» общедоступных охотничьих угодий[14].

Для охоты в общедоступных угодьях требуется разрешение государственного органа. Как правило, на территории общедоступных охотничьих угодий количество дичи меньше вследствие невысокой интенсивности биотехнических мероприятий. Более востребованным у охотников является второй тип охотничьих угодий – закрепленные за охотхозяйственной организацией, которая выдает пользователям разрешение на охоту, получая прибыль. Стоимость охоты на закрепленных угодьях достаточно высока[15], хотя многие охотхозяйства в рамках одного региона остаются стабильно убыточными[16].

В России площадь охотничьего угодья может быть значительной и доходить до сотни тысяч гектаров. Охотхозяйственное соглашение дает право на добычу охотничьих ресурсов на всей территории угодья. Однако объекты охотничьей инфраструктуры (базы, кордоны, вольеры) могут быть созданы только на небольших участках, которые были приобретены или арендованы охотхозяйственной организацией. На остальной территории угодья не могут производиться никакие действия, влекущие преобразование земельного или лесного участка[17]. Биотехнические мероприятия, улучшающие состояние среды обитания охотничьих ресурсов, требуют согласования с собственником или арендатором участка либо с органом исполнительной власти субъекта РФ.

При определении границ охотничьих угодий первоочередное значение имеет целевое назначение земель, их категория и субкатегория. В состав охотничьих угодий могут быть включены земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения, земли обороны и безопасности, временно не используемые по целевому назначению, и земли запаса, что подтверждается соответствующими статьями Лесного и Земельного кодексов РФ.

Факт нахождения той или иной территории в частной собственности при этом не учитывается, согласования с собственниками земли не происходит. Хотя возможно оспорить включение территории частного владения в состав охотничьих угодий, практика принудительного включения участков, находящихся в частной собственности, в границы охотничьих угодий пока еще широко распространена.

Права землевладельцев защищены недостаточно: земельный участок не может быть изменен, но, с другой стороны, передвижение и пребывание в целях охоты можно осуществлять на всей территории охотничьего угодья без согласования с собственниками земельных участков, в том числе возможно передвижение на транспортных средствах на сельскохозяйственных угодьях (полях, садах, питомниках) или участках лесовосстановления. Убытки, нанесенные собственнику участка, можно взыскать в судебном порядке, однако это не ограничивает охотпользователей в их дальнейших действиях.

Заключение договоров с землевладельцами противоречит принципам административной модели взаимодействия охотников и землепользователей, согласно которой право охоты отделено от права собственности на землю. Альтернативной мерой, защищающей интересы землевладельцев, может быть уточнение состава категорий или субкатегорий земель, подлежащих включению в состав охотничьего угодья[18].

---

[13] Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года : утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2014 г/ № 1216-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] *Горохов Д. Б., Шунаева Д. Д.* Охотничьи угодья : соотношение правового регулирования и фактического положения // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 119.

[15] *Вашукевич Ю. Е.* Актуальные изменения и дополнения в действующую стратегию развития охотничьего хозяйства // Вестник охотоведения. 2020. № 17 (3). С. 138.

[16] *Просеков А. Ю.* Влияние промышленной ориентации региона на функционирование охотничьего хозяйства (на примере Кемеровской области – Кузбасса) // Вестник охотоведения. 2022. Т. 19, № 1. С. 34–44.

[17] См.: *Ушакова А. П.* Правовое регулирование использования земель и земельных участков в границах закрепленных охотничьих угодий // Законодательство и экономика. 2016. № 5. С. 67.

[18] См.: *Горохов Д. Б., Шунаева Д. Д.* Указ. соч. С. 130.

Еще одним следствием применения административной модели является слабая защищенность интересов охотников. В основе управления лесными ресурсами в Российской Федерации лежит система планирования, в которую входят лесные планы субъектов РФ, лесохозяйственные регламенты лесничеств и проекты освоения лесов конкретными лесопользователями. Контроль за планированием и экспертизу проектов осуществляет Министерство природы. Охотничьи хозяйства в этом процессе участвовать не могут.

Охотничьему хозяйству может наносить существенный ущерб лесо- и недропользование: к примеру, в зоне влияния угольных разрезов плотность животных значительно снижается[19]. Согласно российскому законодательству в пользование третьим лицам может быть передан любой участок охотхозяйства, в том числе и те участки, которые арендованы охотничьей организацией и на которых размещены объекты охотничьей инфраструктуры. При этом между охотниками и другими пользователями не возникает никаких юридически значимых связей, позволяющих взаимно согласовывать свои действия.

В случае, если недро- или лесопользователи наносят ущерб охотничьим ресурсам, убытки (в том числе упущенную выгоду) можно взыскать через суд. Однако, в отличие от вреда, нанесенного окружающей среде, убытки охотпользователей возмещаются по правилам гражданского законодательства. Для определения размера убытков требуется экспертиза, что сопряжено с рядом сложностей[20].

Административная модель применяется также в Канаде, где правительству принадлежит большая часть земли (около 89 %). Эти территории принято обозначать как «земли короны», они могут находиться под федеральным контролем либо под контролем региональных правительств[21]. К примеру, в провинции Альберта земли провинциальной короны составляют 60 % территории, а в Британской Колумбии, Ньюфаундленде и Лабрадоре – более 90 %. Большая часть полномочий по управлению природными ресурсами принадлежит провинциям и территориям (административно-территориальным единицам), соответственно, охота регулируется федеральными законами и законами провинций. Значительная часть земель, находящихся в федеральном управлении, располагается на канадских территориях (Северо-Западные территории, Нунавут и Юкон) и управляется от имени Министерства по делам аборигенов и развитию севера Канады.

Частных землевладений в Канаде около 11 %. Для охоты на частной земле требуется разрешение, и землевладелец может отказать в доступе по любой причине. Арендаторы сельскохозяйственных земель короны обязаны разрешать населению использовать землю для охоты, однако охотпользователи должны запросить разрешение, и арендатор имеет право отказать по определенным конкретным причинам (к примеру, если еще не собран урожай).

Земли короны делятся на шесть основных категорий, определяющих основное назначение землепользования[22]: рекомендуемый провинциальный парк, рекомендуемый природоохранный заповедник, лесной заповедник, провинциальная область дикой природы, область расширенного управления и область общего использования. Области расширенного управления предполагают более подробную политику землепользования по сравнению с другими категориями, поскольку могут иметь одновременно рекреационный и ресурсодобывающий потенциал. В этих зонах промышленная деятельность, такая как лесное хозяйство, разведка и разработка полезных ископаемых, добыча полезных ископаемых и выработка электроэнергии, а также связанное с этим строительство и использование новых дорог должны планироваться таким образом, чтобы поддерживать или улучшать рекреационные качества района. Изменение категории конкретного земельного участка требует утверждения на уровне провинции или территории.

Охота возможна на землях, относящихся к категориям провинциальных областей дикой природы и областей расширенного управления. Однако эта возможность для правительства провинции или территории, а не для охотпользователей. Как правило, правительство выдает раз-

[19] См.: *Просеков А. Ю.* Указ. соч. С. 34–44.

[20] См.: *Величенко В. В.* В защиту охотпользователей : необходима компенсация упущенной выгоды // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 7. С. 23–37.

[21] См.: *Максимова Д. Д.* Особенности ведения охотничьего промысла традиционными общинами Канады // Канадский ежегодник. 2017. № 21. С. 224.

[22] URL: https://www.ontario.ca/document/guide-crown-land-use-planning/part-ii-provincial-policies-crown-land-use-designations-120-overview-crown-land-use-designations (дата обращения: 16.01.2023).

решения на охоту на землях с перенаселением видов диких животных, чтобы сбалансировать экосистему. Постоянный доступ к охотничьим ресурсам не гарантирован, независимо от принадлежности земли или ее категории. Уточнение ареалов, где в данный момент разрешена охота на конкретные виды животных, является обязанностью охотника.

Несмотря на высокую стоимость, охота в Канаде популярна. Продажа охотничьих лицензий является важной статьей дохода для природоохранных мероприятий. Доклад Ontario Federation of Anglers and Hunters (OFAH) 2020 г. сообщает, что рыбная ловля, охота, отлов и спортивная стрельба внесли 4,7 миллиарда долларов в ВВП Онтарио в 2018 г.[23]

Помимо цели сохранения дикой природы и рекреационной привлекательности территорий, административная модель управления в Канаде позволяет защищать права коренных народов, для которых охота является традиционным видом деятельности[24]. Речь идет как об экономической защищенности (к примеру, правительство Канады разработало схему расширения доступа на рынок тюленей, добытых инуитами[25]), так и о продовольственной безопасности, поскольку дичь является важным пищевым ресурсом для коренных народов[26].

Еще одной проблемой, которую можно решить с помощью административной модели, является использование морского льда, необходимого инуитам, однако представляющего риск для безопасности судоходства[27].

Растущая активность коренных народов Канады приводит к расширению их прав. В российском законодательстве, напротив, отмечается сокращение территорий и возможностей для коренных малочисленных народов[28].

Также, в отличие от России, в Канаде крупные охотничьи объединения имеют возможность влиять на правительство. Например, Национальная ассоциация рыболовства и охоты (National Fishing and Hunting Collaborative) или Консультативная группа по охоте и рыболовству[29], в которую входят представители федераций охотников и рыболовов, обязана консультировать правительство Канады по программам и мероприятиям, связанным с охотой и рыболовством.

Наконец, наиболее принципиальное отличие заключается в том, что российское природоресурсное законодательство строится по отраслевому принципу – землепользование, лесопользование, недропользование регулируются отдельными подотраслями природоресурсного права с относительно слабой проработанностью вопросов одновременного использования нескольких природных ресурсов.

Можно заключить, что каждая модель взаимоотношений между охотниками и землевладельцами ориентирована на успешное функционирование в определенных условиях, в первую очередь с правом на землю. В рассмотренных нами случаях животный мир не принадлежит владельцу земельного участка, право охоты же связано именно с землей.

Договорная и кооперативная модели основаны на том, что право охоты следует из права собственности на землю, поэтому они легко комбинируются между собой (к примеру, обе модели реализуются во Франции). Административная модель отделяет право охоты от права собственности на землю, что создает базу для одновременного многоцелевого использования земельного участка.

Преимуществом договорной модели являются максимальная защищенность интересов собственников земли и охотников, поскольку возможны предельно гибкие условия согласования

[23] URL: https://www.ofah.org/insider/2020/07/fishing-hunting-economic-stimulus-recovery/ (дата обращения: 16.01.2023).

[24] Natural Resources Transfer Agreement. 1930. URL: http://landportal.info/library/resources/lex-faoc080613/natural-resources-transfer-agreement-nrta (дата обращения: 16.01.2023).

[25] *Farquhar S.* Inuit Seal Hunting in Canada: Emerging Narratives in an Old Controversy // Arctic. Vol. 73, no. 1 (March, 2020) P. 13.

[26] См.: *Giroux J.-F.* et al. Canada goose populations harvested in Eastern James Bayby Eeyou Istchee Cree hunters // Avian Conservation and Ecology. 2022. No. 17 (1). P. 5 ; *Luijk N.* et al. Community-identified risks to hunting, fishing, and gathering (harvesting) activities from increased marine shipping activity in Inuit Nunangat, Canada // Regional Environmental Change. 2022. No. 22. P. 24.

[27] См.: *Bishop B.* et al. How icebreaking governance interacts with Inuit rights and livelihoods in Nunavut : A policy review // Marine Policy. 2022. No. 137 (1). P. 104957. DOI: 10.1016/j.marpol.2022.104957

[28] См.: *Краев Н. В.* О праве охоты коренных малочисленных народов // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 10 (22). С. 32–53.

[29] URL: https://www.canada.ca/en/news/archive/2012/05/hunting-angling-advisory-panel.html (дата обращения: 16.01.2023).

действий по использованию участка. Однако эти же условия приводят к росту стоимости земель и превращают охоту в элитарный вид деятельности. Кроме того, договорная модель плохо подходит для местностей с мелкоземельной собственностью и максимально осложняет координацию управления животным миром территории обитания определенного вида животных.

К преимуществам кооперативной модели можно отнести возможность скоординированного управления животным миром, устойчивое финансирование за счет членских взносов, при этом низкую стоимость охоты для широких масс. Недостатком кооперативной модели является серьезное ограничение права частной собственности на землю и неприменимость для крупных участков, последняя проблема может быть решена благодаря применению договорной модели.

Преимущества административной модели заключаются в максимально простом управлении, координации деятельности охотхозяйств и доступности охоты для широких слоев населения. Однако административная модель предполагает серьезное ограничение права частной собственности на землю или права аренды, с одной стороны, и не гарантирует стабильные условия деятельности для охотхозяйств – с другой.

Очевидно, что любая модель, в первую очередь договорная, требует определенного вмешательства государства. Особенно актуально это для административной модели: в Российской Федерации существует потребность в механизме согласования деятельности недро- и лесопользователей с интересами охотничьего хозяйства. Представляется целесообразным участие охотпользователей в процессе экспертизы проектов освоения лесов в границах охотничьего угодья.

Требуется дальнейшее совершенствование законодательства в области охоты с целью защиты интересов как владельцев земельных участков, ведущих сельскохозяйственную деятельность, так и самих охотпользователей – от ущерба, который наносит охотничьим угодьям лесодобыча, разработка недр и иные виды хозяйственной деятельности. При соответствующей расстановке приоритетов административная модель позволяет проводить масштабные биотехнические мероприятия, значительно улучшая качество охотугодий.

Библиографический список

Васильева М. И. Охотпользование как вид права природопользования // Хозяйство и право. 2016. № 8. С. 92–105.

Вашукевич Ю. Е. Актуальные изменения и дополнения в действующую стратегию развития охотничьего хозяйства // Вестник охотоведения. 2020. № 17 (3). С. 136–142.

Величенко В. В. В защиту охотпользователей : необходима компенсация упущенной выгоды // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 7. С. 23–37.

Горохов Д. Б., Мукашева А. А., Шингель Н. А. Правовые режимы охоты в России, Беларуси и Казахстане // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 17 (4). С. 110–126. DOI: 10.12737/jflcl.2021.045.

Горохов Д. Б., Шунаева Д. Д. Охотничьи угодья : соотношение правового регулирования и фактического положения // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 119–132. DOI:10.12737/art_2019_5_11.

Гребнев И. А. К вопросу о проблемах правового регулирования организации зон охраны охотничьих ресурсов // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 9 (21). С. 25–29.

Дойников П. И. О правовом регулировании охоты в зарубежном праве // Аграрное и земельное право. 2021. № 4. С. 64–70. DOI: 10.47643/1815-1329_2021_4_64.

Краев Н. В. О праве охоты коренных малочисленных народов // Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства. 2019. № 10 (22). С. 32–53.

Максимова Д. Д. Особенности ведения охотничьего промысла традиционными общинами Канады // Канадский ежегодник. 2017. № 21. С. 217–251.

Мальков Ю. Г. Правовые основы организации охоты в Германии // Экологическое право. 2011. № 2. С. 33–38.

Научно-методические подходы к оценке ущербов от лесозаготовок на примере Иркутской области / В. С. Камбалин [и др.] // Вестник охотоведения. 2020. Т. 17, № 3. С. 211–220.

Просеков А. Ю. Влияние промышленной ориентации региона на функционирование охотничьего хозяйства (на примере Кемеровской области – Кузбасса) // Вестник охотоведения. 2022. Т. 19, № 1. С. 34–44.

Ушакова А. П. Правовое регулирование использования земель и земельных участков в границах закрепленных охотничьих угодий // Законодательство и экономика. 2016. № 5. С. 64–69.

Arnosti N., Randolph T. Alaskan Hunting License Lotteries are Flexible and Approximately Efficient, 2019. URL: https://ssrn.com/abstract=3370605.

Canada goose populations harvested in Eastern James Bayby Eeyou Istchee Cree hunters / J.-F. Giroux [et al.] // Avian Conservation and Ecology. 2022. No. 17 (1). P. 5. DOI: 10.5751/ACE-02059-170105.

Community-identified risks to hunting, fishing, and gathering (harvesting) activities from increased marine shipping activity in Inuit Nunangat, Canada / N. Luijk [et al.] // Regional Environmental Change. 2022. No. 22. P. 24. DOI: 10.1007/s10113-022-01894-3.

Domas-Descos M. A. Exercice du droit de chasse et droit de propriéte // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 114–125. DOI: 10.4000/ECONOMIERU-RALE.3382.

Fambrough J. The Texas Deer Lease. URL: https://assets.recenter.tamu.edu/documents/articles/

Farquhar S. Inuit Seal Hunting in Canada : Emerging Narratives in an Old Controversy // Arctic. Vol. 73, no. 1 (March, 2020). P. 13–19. DOI: 10.14430/arctic69833.

Gervasoni V. Chasse // Revue Juridique de L'environnement. 2012. No. 4. P. 715–726. DOI: 10.3406/rjenv.2012.6090.

Goffe Ph. Economie et politique de la chasse. Application au cas français // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 11–23. DOI: 10.4000/ECONOMIERU-RALE.3329.

How icebreaking governance interacts with Inuit rights and livelihoods in Nunavut: A policy review / B. Bishop [et al.] // Marine Policy. 2022. No. 137 (1). P. 104957. DOI: 10.1016/j.marpol.2022.104957.

Kenn T.-A., Chan H. M. Estimating wildlife harvest-based on reported consumption by Inuit in the Canadian Arctic // Arctic. 2017. No. 70 (1). P. 1–12. DOI: 10.14430/arctic4625.

Lisina N. Fight against alien (invasive) species of plants, animals and microorganisms in the Russian Federation // IOP conference series: earth and environmental science: Agriculture, field cultivation, animal husbandry, forestry and agricultural products. Series 2. Smolensk, 25 Jan. 2021. Smolensk, 2021. P. 022002. DOI: 10.1088/1755-1315/723/2/022002.

Matzenbacher C. The Deer Management Assistance Program (DMAP) : What It Is and Why You Should Enroll. URL: https://deerassociation.com/dmap-program/

Miller J. E. Hunting leases: Considerations and Alternatives for Landowners, 2016. URL: https://extension.msstate.edu/sites/default/files/publications/publications/p2310.pdf

Niedermier C. Kansas' Walk-In Hunting Access, 2019. URL: https://shootingsportsman.com/kansas-walk-in-hunting-access.

The North American Model of Wildlife Conservation / J. F. Organ [et al.]. Bethesda, Maryland: The Wildlife Society, 2012. URL: http://wildlife.org/wp-content/uploads/2014/05/North-American-model-of-Wildlife-Conservation.pdf

References

Arnosti N., Randolph T. Alaskan Hunting License Lotteries are Flexible and Approximately Efficient, 2019. URL: https://ssrn.com/abstract=3370605.

Canada goose populations harvested in Eastern James Bayby Eeyou Istchee Cree hunters / J.-F. Giroux [et al.] // Avian Conservation and Ecology. 2022. No. 17 (1). P. 5. DOI: 10.5751/ACE-02059-170105.

Community-identified risks to hunting, fishing, and gathering (harvesting) activities from increased marine shipping activity in Inuit Nunangat, Canada / N. Luijk [et al.] // Regional Environmental Change. 2022. No. 22. P. 24. URL: 10.1007/s10113-022-01894-3.

Domas-Descos M. A. Exercice du droit de chasse et droit de propriéte // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 114–125. DOI: 10.4000/ECONOMIERU-RALE.3382.

Doynikov P. I. On the legal regulation of hunting in foreign law // Agrarian and land law. 2021. No. 4 (196). P. 64–70. DOI: 10.47643/1815-1329_2021_4_64.

Fambrough J. The Texas Deer Lease. URL: https://assets.recenter.tamu.edu/documents/articles/

Farquhar S. Inuit Seal Hunting in Canada: Emerging Narratives in an Old Controversy // Arctic. Vol. 73, no. 1 (March, 2020). P. 13–19. DOI: 10.14430/arctic69833.

Gervasoni V. Chasse // Revue Juridique de L'environnement. 2012. No. 4. P. 715–726. DOI: 10.3406/rjenv.2012.6090.

Goffe Ph. Economie et politique de la chasse. Application au cas français // Economie rurale. 2012. No. 327–328. P. 11–23. DOI: 10.4000/ECONOMIERU-RALE.3329.

Gorokhov D. B., Mukasheva A. A., Shingel N. A. Legal hunting regimes in Russia, Belarus and Kazakhstan // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2017. No. 17 (4). P. 110–126. DOI: 10.12737/jflcl.2021.045.

Gorokhov D. B., Shunaeva D. D. Hunting grounds : correlation of legal regulation and actual situation // Journal of Russian Law. 2019. No. 5. P. 119–132. DOI: 10.12737/art_2019_5_11.

Grebnev I. A. On the issue of the problems of legal regulation of the organization of zones of protection of hunting resources // Humanitarian aspects of hunting and hunting economy. 2019. No. 9 (21). P. 25–29.

How icebreaking governance interacts with Inuit rights and livelihoods in Nunavut: A policy review / B. Bishop [et al.] // Marine Policy. 2022. No. 137 (1). P. 104957. DOI: 10.1016/j.marpol.2022.104957.

Kenn T.-A., Chan H.M. Estimating wildlife harvest-based on reported consumption by Inuit in the Canadian Arctic // Arctic. 2017. No. 70 (1). P. 1–12. DOI: 10.14430/arctic4625.

Kraev N. V. On the right of hunting of indigenous small-numbered peoples // Humanitarian aspects of hunting and hunting economy. 2019. No. 10 (22). P. 32–53.

Lisina N. Fight against alien (invasive) species of plants, animals and microorganisms in the Russian Federation // IOP conference series: earth and environmental science : Agriculture, field cultivation, animal husbandry, forestry and agricultural products. Series 2. Smolensk, 25 Jan. 2021. Smolensk, 2021. P. 022002. DOI: 10.1088/1755-1315/723/2/022002.

Maksimova D. D. Features of hunting by traditional communities of Canada // Canadian Yearbook. 2017. No. 21. P. 217–251.

Malkov Yu. G. Legal bases of hunting organization in Germany // Environmental law. 2011. No. 2. P. 33–38.

Matzenbacher C. The Deer Management Assistance Program (DMAP) : What It Is and Why You Should Enroll. URL: https://deerassociation.com/dmap-program/

Miller J. E. Hunting leases: Considerations and Alternatives for Landowners, 2016. URL: https://extension.msstate.edu/sites/default/files/publications/publications/p2310.pdf

Niedermier C. Kansas' Walk-In Hunting Access, 2019. URL: https:// shootingsportsman.com/kansas-walk-in-hunting-access.

Prosekov A. Yu. The influence of the industrial orientation of the region on the functioning of the hunting economy (on the example of the Kemerovo region – Kuzbass) // Bulletin of Hunting Studies. 2022. Vol. 19, no. 1. P. 34–44.

Scientific and methodological approaches to the assessment of damage from logging on the example of the Irkutsk region / V. S. Kambalin [et al.] // Bulletin of Hunting. 2020. Vol. 17, no. 3. P. 211–220.

The North American Model of Wildlife Conservation / J. F. Organ [et al.]. Bethesda, Maryland : The Wildlife Society. 2012. URL: http://wildlife.org/wp-content/uploads/2014/05/North-American-model-of-Wildlife-Conservation.pdf.

Ushakova A. P. Legal regulation of the use of lands and land plots within the boundaries of fixed hunting grounds // Legislation and economics. 2016. No. 5. P. 64–69.

Vashukevich Ju. E. Actual changes and additions to the current strategy for the development of the hunting economy // Bulletin of Hunting Studies. 2020. No. 17 (3). P. 136–142.

Vasilyeva M. I. Hunting use as a type of environmental law // Economy and law. 2016. No. 8. P. 92–105.

Velichenko V. V. In defense of hunting users: compensation for lost profits is necessary // Humanitarian aspects of hunting and hunting economy. 2019. No. 7. P. 23–37.

Финансирование в рамках гранта Российского научного фонда на тему исследования «Правовое обеспечение экологического развития городских агломераций в условиях социально-экономического роста Российской Федерации» (Соглашение 23-28-0-0458 от 12.01.2023).

Financing within the framework of a grant from the Russian Science Foundation on the research topic "Legal support for the environmental development of urban agglomerations in the context of socio-economic growth of the Russian Federation" (Agreement 23-28-0-0458 of 01/12/2023).

Кемеровский государственный университет

Просеков А. Ю., доктор технических наук, профессор, ректор

E-mail: aprosekov@rambler.ru

Лисина Н. Л., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса

E-mail: lisina_nl@mail.ru

Поступила в редакцию: 16.01.2023

Для цитирования:

Просеков А. Ю., Лисина Н. Л. Регулирование взаимодействия между охотниками и землепользователями: сравнительно-правовое исследование // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 96–105. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/96–105.

Kemerovo State University

Prosekov A. Yu., Doctor of Technical Sciences, Professor, Rector

E-mail: aprosekov@rambler.ru

Lisina N. L., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Labor, Environmental Law and Civil Procedure Department

E-mail: lisina_nl@mail.ru

Received: 16.01.2023

For citation:

Prosekov A. Yu., Lisina N. L. Regulation of interaction between hunters and land users: comparative legal research // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 96–105. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/96–105.

УДК 94(47).084.8+349.23
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/106–113

К ВОПРОСУ О ТЕМПОРАЛЬНО-ЛИМИТИРОВАННЫХ ЗАКОНАХ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМАХ

В. Г. Голышев

Институт экономики, управления и права Московского городского педагогического университета

А. Ю. Цыганков

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

ON THE ISSUE OF TIME-LIMITED LAWS IN THE FIELD OF LABOR ACTIVITY UNDER SPECIAL LEGAL REGIMES

V. G. Golyshev

Institute of Economics, Management and Law, Moscow City Pedagogical University

A. Yu. Tsygankov

Financial University under the Government of the Russian Federation

Аннотация: изменения в российской экономике, все чаще возникающие периоды глобальной и внутренней экономической нестабильности, проблемы экономического развития и роста, нехватка средств для финансирования различных отраслей производства требуют повышения роли изменения трудового законодательства в период проведения Специальной военной операции. Происходящие изменения в экономической жизни страны не могли не сказаться на правовой регламентации труда как эффективного регулятора процесса распределения и перераспределения трудовых ресурсов. Трудовой кодекс Российской Федерации среди основных целей трудового законодательства называет защиту прав и интересов работников и работодателей. Исследуется вопрос темпорально-лимитированного законодательства, регулирующего трудовую деятельность граждан в обстоятельствах возникновения особых правовых режимов, основной акцент из которых, в свою очередь, делается на военное положение. Исследуемая проблема является актуальной в связи с тем, что в наше время государства продолжают сталкиваться с угрозами, требующими введения военного или чрезвычайного положения, которые в последующем определяют особый порядок функционирования производственных предприятий и организаций.
Ключевые слова: трудовые отношения, трудовое законодательство, трудовое регулирование, особый правовой режим, ненормированный рабочий день, конфликт, чрезвычайная ситуация, государственные займы.

Abstract: changes in the Russian economy, increasingly emerging periods of global and domestic economic instability, problems of economic development and growth, lack of funds to finance various industries require an increase in the role of changes in labor legislation during a Special military operation. The ongoing changes in the economic life of the country could not but affect the legal regulation of labor as an effective regulator of the process of distribution and redistribution of labor resources. The Labor Code of the Russian Federation names the protection of the rights and interests of employees and employers among the main objectives of labor legislation. The authors investigate the issue of time-limited legislation regulating the labor activity of citizens in the circumstances of

© Голышев В. Г., Цыганков А. Ю., 2023

the emergence of special legal regimes, the main emphasis of which, in turn, is on martial law. The problem under study is relevant due to the fact that nowadays states continue to face threats requiring the introduction of a military or state of emergency, which, subsequently, determine the special order of functioning of industrial enterprises and organizations.
Key words: labor relations, labor legislation, labor regulation, special legal regime, irregular working hours, conflict, emergency, government loans.

Человечество на протяжении всего своего исторического пути развития сталкивается с таким сложным политико-социальным явлением, как конфликт. В свою очередь, данное понятие было лаконично сформулировано известным немецко-американским социологом Л. Козером: «Мы будем понимать конфликт как борьбу за ценности или претензию на ограниченные в количестве статус, власть и ресурсы». Им же было отмечено, что целями конфликтующих сторон являются нейтрализация, нанесение ущерба или устранение соперника[1]. Нередко конфликт приобретает форму вооруженного противостояния. Авторы полагают, что проблемы возникновения вооруженных конфликтов и других угроз безопасности государства и общества являются актуальными и в настоящее время служат причиной того, что введение военного или чрезвычайного положения остается неизменным, и порой единственным инструментом поддержания порядка в чрезвычайных обстоятельствах. Особая социально-экономическая роль вооруженных конфликтов для Российского государства и общества требует переосмысления в современных условиях, характеризующихся глубокими трансформациями межгосударственных отношений и международных экономических связей. Такое переосмысление невозможно без специального внимания к данному вопросу со стороны ученых-правоведов.

Российской истории известно не менее 192 военных конфликтов, начиная от первого задокументированного военного похода Руси на Константинополь под предводительством киевских князей Аскольда и Дира, включая в это число конфликты советского правительства в ранний период его существования с различными государственными образованиями, возникшими на территории бывшей Российской империи. Крупнейшим из всех известных прежде военных конфликтов в истории России была Великая Отечественная война 1941–1945 гг.

В настоящее время Российская Федерация также обременена военным конфликтом с Украиной, на территории которой проводится Специальная военная операция по демилитаризации и денацификации, что вполне можно считать 193 конфликтом. Само его наличие подтверждает актуальность угрозы вооруженного противостояния, с которой может столкнуться любое государство в наши дни.

При этом, помимо военных конфликтов, служащих по сей день одной из актуальных причин для введения особых правовых режимов, например военного положения, причинами для введения таких режимов могут служить также природные бедствия и техногенные катастрофы, на период которых возможно введение режима чрезвычайного положения.

Между тем введение на территории государства особого правового режима влечет существенные социально-экономические последствия, исход которых в значительной степени зависит от реализуемых правовых механизмов, призванных обеспечить минимизацию как политических, так и экономических издержек в социальной сфере. Представляется, что одним из ключевых звеньев в таких механизмах являются темпорально-лимитированные законы, вводимые в период военного положения, что предопределено их особой важностью для граждан государства, чей обычный ритм жизни неминуемо нарушается при введении особого правового положения.

Необходимость применения подобного рода законов, особенностью которых является их действие в конкретном промежутке времени (в контексте исследуемой темы – в период военного или чрезвычайного положения), предопределена тяжелейшим опытом нашей страны в годы Великой Отечественной войны.

Как отмечается в литературе, принятие в этот период чрезвычайных мер в сфере регулирования труда было вынужденным и обусловливалось главным образом необходимостью выпол-

[1] См.: *Козер Л.* Функции социального конфликта ; пер. с англ. О. Назаровой ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. М., 2000. 205 с.

нения задач по защите Отечества и обеспечению функционирования народного хозяйства[2].

Подобные задачи требовали огромных людских и материальных ресурсов. С одной стороны, государство столкнулось с острой необходимостью увеличить численность своих вооруженных сил, что повлекло в последующем неоднократные мобилизации и выведение из производственного капитала значительной части трудоспособного населения. С другой – требовалось широко развернуть военное производство, для которого были необходимы специализированные кадры и рабочая сила.

С началом военных действий общая численность рабочих и служащих сократилась с 31,8 млн человек в первом полугодии 1941 г. до 22,8 млн во втором полугодии того же года. К началу 1942 г. она составляла 18 млн человек[3].

Основным законом, регулировавшим трудовые отношения в СССР перед Великой Отечественной войной, был Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г. (КЗоТ РСФСР), в соответствии с которым вступление в трудовые отношения было добровольным. Мобилизационные формы привлечения к труду при этом не допускались[4].

Правовые положения о регулировании труда работников с ненормированным рабочим днем были впервые закреплены в постановлении Народного комиссариата труда СССР от 13 февраля 1928 г. № 106 «О работниках с ненормированным рабочим днем», которые в определенной интерпретации были установлены и в действующем Трудовом кодексе Российской Федерации. То есть данное правовое положение без существенных изменений применяется почти сто лет[5].

Начавшаяся война диктовала свои условия относительно молодому для того времени государству и ставила Советский Союз в непростое положение – страна нуждалась в ускоренном переходе экономики на военные рельсы. В связи с этим советское руководство вынуждено было принять чрезвычайные меры для выполнения тех задач, которые перед ним стояли, в частности, по увеличению выпуска необходимой военной продукции.

26 декабря 1941 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий», согласно которому рабочие и служащие мужского и женского пола, трудившиеся на предприятиях оборонной промышленности, считались мобилизованными[6].

Также были внесены изменения в КЗоТ РСФСР, где была расширена ст. 11: к исключительным случаям, в связи с которыми СНК СССР мог ввести трудовую повинность, добавились оборонные мероприятия, охрана путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций и других важнейших объектов экономики, а также борьба с пожарами и эпидемиями.

Администрации предприятий и учреждений было разрешено применять обязательные сверхурочные работы продолжительностью от 1 до 3 часов в день. Была отменена норма ст. 105 о возрастной границе в 18 лет, так как продолжительность рабочего дня до 10 часов в день разрешалась и для лиц, не достигших 16 лет. Только беременные и кормящие женщины трудились на производстве по 8 часов в день[7].

Мобилизация с целью привлечения рабочих рук для различных видов производств распространилась и на трудоспособное население, не занятое на предприятиях. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г. уклонение от мобилизации влекло за собой уголовное наказание.

На основе постановления СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. было также разреше-

[2] См.: *Емелин А. С.* Правовые основы превращения СССР в единый военный лагерь в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. : (Сов. государство и право в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.) : учеб. пособие / М-во внутр. дел Рос. Федерации. Моск. акад. М., 2000. 145 с.

[3] См.: *Митрофанова А. В.* Рабочий класс в годы Великой Отечественной войны. М., 1971. 575 с.

[4] См.: *Масюк В. И.* Трудовое законодательство СССР в годы Великой Отечественной Войны // Вестник Кузбасского института. 2015. № 2 (23). С. 155–160.

[5] См.: *Передерин С. В.* Правовое регулирование режима ненормированного рабочего времени : плюсы и минусы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2021. № 1 (44). С. 70–79.

[6] Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий : указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. URL: http ://www.libussr.ru/ doc_ussr/ussr_433 6.htm (дата обращения: 20.04.2023).

[7] См.: *Пищулина С. Ю.* Регулирование норм трудового права чрезвычайными органами власти в первый период Великой Отечественной войны (на примере Сталинградской области) // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 4 : История. Регионоведение. Международные отношения. 2013. № 1. С. 26–35.

но в напряженные периоды сельскохозяйственных работ производить мобилизацию трудоспособного населения городов и сельских местностей для труда в колхозах, совхозах и МТС. Такая практика в основном сохранялась до 1950-х гг.

Вместе с этим в период с 1942 по 1946 г. (а в случае отдельных формирований – до 1955 г.) проводилось активное создание организованных по военному образцу трудовых организаций, позже получивших название «трудовые армии». К подобному принудительному трудоустройству в основном привлекались граждане иностранного происхождения, представленные этническими немцами, финнами и представителями других этнических групп. При этом представители наиболее крупных этнических групп Советского Союза, такие как русские или украинцы, также привлекались к созданию отрядов трудармейцев, однако в этом случае соответствующий контингент в основном формировался из числа осужденных, отбывавших наказание в тюрьмах и трудовых лагерях. Советские этнические немцы во время Великой Отечественной войны считались особенно неблагонадежными[8].

По Указу Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. и на основе постановления СНК СССР от 10 августа 1942 г. допускалось применение в особо установленном порядке и на срок до двух месяцев трудовой повинности для выполнения различных оборонных работ, заготовки топлива, охраны важнейших объектов и др. Привлекать к трудовой мобилизации или трудовой повинности можно было мужчин в возрасте от 16 до 55 лет, а женщин – с 16 до 50.

Определенной суровостью обладали нормативные акты, направленные на организацию своевременного проведения в колхозах и совхозах сельскохозяйственных работ и сдачи продуктов земледелия и животноводства государству. В деревне нехватка рабочей силы чувствовалась еще сильнее, чем в городе. На войну ушли практически все мужчины, почти полностью мобилизовали технику – тракторы, автомашины, а также тягловый скот.

Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. в целях своевременного проведения всех сельскохозяйственных работ в колхозах был установлен на период войны новый повышенный минимум трудодней – в зависимости от региона 100, 120, 150, причем точно определялось количество трудодней, которые колхозники должны были выработать в каждом сельскохозяйственном периоде[9].

Особенно важными направлениями производства, направленными на реализацию нужд вооруженных сил Советского Союза, считалось танковое и авиационное производство. В связи с этим 13 февраля 1942 г. Президиум Верховного Совета издал Указ, согласно которому трудоспособное население СССР подлежало мобилизации для работы на производстве и строительстве, в первую очередь танковой и авиационной промышленности[10].

Отпуска в военное время предоставлялись лишь подросткам до 16 лет. Для остальных работающих они заменялись денежной компенсацией, которая с апреля 1942 г. переводилась в сберегательные кассы в качестве замороженных на время войны вкладов рабочих и служащих.

До момента изменения режима выдачи отпусков в связи с чрезвычайными обстоятельствами военного времени, имело силу постановление СНК РСФСР от 14 июня 1918 г. «Об отпусках», которое определяло, что «рабочие и служащие всех отраслей наемного труда, проработавшие в предприятии, учреждении или у частного лица не менее 6 месяцев без перерыва, имеют право один раз в течение года получить отпуск с сохранением содержания и выдачею его вперед». Данным постановлением устанавливались оплачиваемые отпуска для рабочих и служащих продолжительностью две недели[11].

---

[8] См.: *Гончаров Г. А.* Рабочие колонны на Урале в годы Великой Отечественной войны : формирование и размещение // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2006. Вып. История. Исторические науки. № 9 (59). С. 5.

[9] О порядке мобилизации на сельскохозяйственные работы в колхозы, совхозы и МТС трудоспособного населения городов и сельских местностей : постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. № 507 // Электронная библиотека исторических документов. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/181277-o-poryadke-mobilizatsii-na-selskohozyaystvennye-raboty-v-kolhozy-sovhozy-i-mts-trudosposobnogo-naseleniya-gorodov-i-selskih-mestnostey-iz-postanovleniya-snk-sssr-i-tsk-vkp-b-13-aprelya-1942-g (дата обращения: 20.04.2023).

[10] О порядке привлечения граждан к трудовой повинности в военное время : постановление СНК СССР от 10 августа 1942 г. № 1353. URL: http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/199889-o-poryadke-privlecheniya-grazhdan-k-trudovoy-povinnosti-v-voennoe-vremya-postanovlenie-soveta-narodnyh-komissarov-soyuza-ssr-ot-10-avgusta-1942-goda-1353 (дата обращения: 20.04.2023).

[11] См.: *Кудрин А. С.* Об истории формирования отечественного трудового права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2018. № 3 (34). С. 304–311.

Чтобы в большей степени обеспечить потребности оборонной промышленности в рабочей силе, а также привлечь туда наиболее квалифицированные кадры, уровень средней заработной платы на большинстве оборонных предприятий был несколько выше, чем средний размер заработной платы по стране. Это хорошо прослеживается на примере завода № 309, расположенного в Куйбышевской области. Так, среднемесячная заработная плата рабочих составляла в 1938 г. 270 руб., а в 1939 г. – уже 351 руб., ИТР – 660 и 796 руб. соответственно, служащих – 334 и 447 руб. соответственно, МОП – 147 и 227 руб. соответственно. 1940 г. и начало 1941 г. были временем дальнейших усилий по совершенствованию оплаты труда в промышленности и на транспорте. Однако в условиях ускоренной милитаризации промышленности решающая роль в повышении ее эффективности отводилась не этим умеренным веяниям, а усилению административных репрессивных рычагов воздействия[12].

Одним из самых существенных путей пополнения государственного бюджета были проведенные во время Великой Отечественной войны четыре государственных займа. Так, на примере Ленинграда во всех городских предприятиях, учреждениях и организациях проводились беседы с сотрудниками о необходимости подписки на государственные военные займы[13].

Были случаи, когда при отказе сотрудников приобретать облигации руководство организации изымало деньги из их будущей зарплаты. Так, например, сотрудники Ленинградской городской конторы Коммунального банка отказывались осуществлять подписку. В результате администрация банка 20 апреля 1942 г. заставила всех подчиненных подписаться на заем, изъяв деньги из фонда оплаты труда[14].

В 1942 г. пропаганда вкладов и займов заметно усилилась. В газете «Ленинградская правда» отмечалось: «Трудящиеся г. Ленинграда внесли на 31 декабря 1941 г. в фонд обороны 68 млн руб. Кроме того, внесено 13 236 граммов золота, 582 437 граммов серебра, 188,7 граммов платины. Ежедневно в фонд обороны продолжает поступать от 400 тыс. до 1 млн руб.»[15].

Таким образом, подводя итог нашему краткому историко-правовому исследованию, необходимо отметить, что колоссальный опыт нашей страны, формировавшийся в условиях военного положения и определивший в конечном итоге высокую эффективность принятых когда-то мер, является хорошей базой для современной оценки тех правовых и организационных решений, способных эффективно «работать» в современных условиях.

Изложенное выше позволяет, по нашему мнению, поставить вопрос об имплементации в трудовое законодательство темпорально-лимитирующих норм, регулирующих отдельные трудовые отношения на период действия особых правовых режимов.

В настоящее время актуальность подобных нововведений объясняется проведением СВО, в условиях которой в некоторых регионах было введено военное положение при том важном обстоятельстве, что оно введено впервые в истории новейшей России[16]. Так, в недавно присоединившихся субъектах: Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях – они действовали еще до их вступления в состав Российской Федерации, но указом Президента Российской Федерации действующие в них особые правовые режимы были оформлены в рамках российского законодательства. Вместе с ними в субъектах, граничащих с Украиной, были введены режимы среднего уровня реагирования, позволяющие проводить мобилизационные мероприятия в сфере экономики и мероприятия по организации территориальной обороны, а в субъектах Центрального и Южного федеральных округов введен режим повышенной готовности, позволяющий проводить в их пределах мероприятия по организации территориальной обороны, а также вводить особый для объектов, обеспечивающих работу транспорта и связи, а также объектов энергетики[17].

[12] См.: *Кирюшина Т. А.* Политика советского государства в области заработной платы в 1938–1941 гг. (по материалам Среднего Поволжья) // Известия Пенз. гос. пед. ун-та им. В. Г. Белинского. 2012. № 27. С. 710–714.

[13] Центральный государственный архив Санкт-Петербурга. Ф. 9823. Оп. 1. Д. 141. Л. 32 ; Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга. Ф. 1332. Оп. 20. Д. 4. Л. 1.

[14] См.: *Зотова А. В.* Госзаймы в Ленинграде в период Великой Отечественной войны // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2013. Т. 15, № 5. С. 93–102.

[15] ТАСС. 68.000.000 руб. – в фонд обороны // Ленинградская правда. 1942. 3 янв. С. 2.

[16] Как вводится и что означает военное положение в России. ТАСС. URL: https://tass.ru/info/16098355 (дата обращения: 20.04.2023).

[17] О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской

Очевидность необходимых к решению задач, связанных с мобилизацией трудовых, экономических и производственных ресурсов, осложненных ограниченным временем для их решения, позволяет нам прийти к выводу о необходимости актуализации трудового законодательства в части, касающейся расширения полномочий определенных работодателей, направленных на эффективное выполнение государственного (в том числе и оборонного) заказа, повышение уровня государственной (национальной) безопасности и решения иных подобных задач.

В этой связи необходимо отметить, что совершенствование правового механизма регулирования трудовых отношений в чрезвычайных обстоятельствах должно предусматривать различные уровни, обусловленность которых предопределяется степенью чрезвычайности и требуемой эффективностью конкретного производства. В частности, внимание законодателя должно быть обращено на совершенствование правового регулирования отношений, возникающих в первую очередь из коллективного трудового договора, а также в связи с нормированием времени труда и отдыха, правовым положением отдельных категорий работников.

Трудовое законодательство чрезвычайного периода должно предусматривать в том числе:

– возможность установления ненормированного рабочего времени для работников, чей производственный функционал непосредственно определяет эффективность производства в особых условиях;

– возможность переноса и (или) денежной компенсации отпусков по инициативе работодателя;

– особый порядок решения трудовых споров.

Между тем не вызывает сомнений, что в чрезвычайных условиях предметом переоценки могут быть и иные институты трудового права, такие как оплата и нормирование труда; трудовой распорядок и дисциплина труда; особенности регулирования труда отдельных категорий работников и др. Очевидно, что порядок и глубина такой переоценки должны определяться тяжестью возникших условий.

Вместе с тем необходимо внести определенные коррективы относительно правового статуса организаций, способных обеспечить финансовую мобилизацию для чрезвычайных нужд государства как на возвратной, так и безвозвратной основе. В частности, учитывая важность ранее упомянутых государственных военных займов в обеспечении производственных нужд государства в чрезвычайной ситуации, авторами формируется предложение, заключающееся в обеспечении дополнительными средствами предприятий оборонной промышленности для выпуска необходимой продукции: так, 1 % от фонда заработной платы предприятия может быть перечислен на специально созданный для данной операции государственный счет, средства которого в дальнейшем пойдут на обеспечение проведения СВО. При этом данная процедура представляет собой передачу средств из этого фонда государству с условием их возврата по окончании СВО, из чего можно сделать вывод, что это будет новым видом государственного займа у юридических и физических лиц со всеми присущими данному виду обязательственных отношений долговыми обязанностями со стороны государства, обязующегося вернуть занятые средства в привлеченные ранее фонды. Возможность данной меры объясняется тем, что ведение вооруженного конфликта всегда представляется затратным делом, особенно на фоне событий, связанных с текущим планированием бюджета, когда к апрелю 2023 г., по данным РБК со ссылкой на официальные данные Министерства финансов РФ, дефицит бюджета составил чуть более 1 трлн руб.[18], что связано с падением доходов из-за нефтяного потолка цен, установленного G7, и ряда других непредвиденных расходов.

В заключение отметим, что Россия вновь сталкивается с необходимостью, во-первых, введения особого правового режима – военного положения, которое на данный момент уже действует в ряде субъектов РФ, а во-вторых, стабильного выпуска военной продукции в нужном объеме и восполнения финансовых ресурсов. Историко-правовой анализ трудового законодательства в годы Великой Отечественной войны и анализ ситуации, в которой Россия находится в настоящее время, позволяет заключить, что история со свойственной ей цикличностью

Федерации от 19 октября 2022 г. № 756. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/69632 (дата обращения: 20.04.2023).

[18] РБК. Дефицит бюджета в апреле составил ₽1 трлн. URL: https://www.rbc.ru/economics/10/05/2023/645be3029a794798ef05f448https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38473-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_yanvar-aprel_2023_goda (дата обращения: 20.04.2023).

повторяется, и на сегодняшний день вновь назревает необходимость актуализации правового регулирования трудовых отношений в целях обеспечения эффективной деятельности организаций, реализующих экономический, производственный и социальный потенциал, необходимый для решения чрезвычайных задач. Полагаем также, что темпорально-лимитированные нормы, несмотря на свой исключительный характер и ограниченный период действия, способны существенным образом повлиять на эффективность предпринимаемых нашим государством усилий, направленных на мобилизацию трудовых ресурсов в чрезвычайных условиях.

Библиографический список

Гончаров Г. А. Рабочие колонны на Урале в годы Великой Отечественной войны : формирование и размещение // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2006. Вып. История. Исторические науки, № 9 (59). С. 5.

Емелин А. С. Правовые основы превращения СССР в единый военный лагерь в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.: (Сов. государство и право в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.) : учеб. пособие / М-во внутр. дел Рос. Федерации. Моск. акад. М. : Моск. акад. МВД России, 2000. 145 с.

Зотова А. В. Госзаймы в Ленинграде в период Великой Отечественной войны // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2013. Т. 15, № 5. С. 93–102.

Кирюшина Т. А. Политика советского государства в области заработной платы в 1938–1941 гг. (по материалам Среднего Поволжья) // Известия Пенз. гос. пед. ун-та им. В. Г. Белинского. 2012. № 27. С. 710–714.

Козер Л. Функции социального конфликта / пер. с англ. О. Назаровой ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. М. : Идея-пресс : Дом интеллектуал. кн., 2000. 205 с.

Кудрин А. С. Об истории формирования отечественного трудового права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2018. № 3 (34). С. 304–311.

Масюк В. И. Трудовое законодательство СССР в годы Великой Отечественной войны // Вестник Кузбасского института. 2015. № 2 (23). С. 155–160.

Митрофанова А. В. Рабочий класс в годы Великой Отечественной войны. М. : Наука, 1971. 575 с.

Передерин С. В. Правовое регулирование режима ненормированного рабочего времени : плюсы и минусы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2021. № 1 (44). С. 70–79.

Пищулина С. Ю. Регулирование норм трудового права чрезвычайными органами власти в первый период Великой Отечественной войны (на примере Сталинградской области) // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 4 : История. Регионоведение. Международные отношения. 2013. № 1. С. 26–35.

References

Emelin A. S. The legal foundations of the transformation of the USSR into a single military camp during the Great Patriotic War of 1941–1945 : (Soviet state and law in the years of Great. Edema. wars of 1941–1945) : Textbook. Moscow. acad. Moscow : Moscow. acad. Ministry of Internal Affairs of Russia, 2000. 145 p.

Goncharov G. A. Working columns in the Urals during the Great Patriotic War: formation and placement // Bulletin of the Orenburg State University. 2006. Vol. History. Historical Sciences, no. 9 (59). P. 5.

Kiryushina T. A. The policy of the Soviet state in the field of wages in 1938–1941 (Based on the materials of the Middle Volga region) // News of the Penza State Pedagogical University named after V. G. Belinsky. 2012. No. 27. P. 710–714.

Kozer L. Functions of social conflict / translated from the English by O. Nazarova ; ed. L. G. Ionin. Moscow : Idea-press : Intellectual House book, 2000. 205 p.

Kudrin A. S. On the history of the formation of domestic labor law // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2018. No. 3 (34). P. 304–311.

Masyuk V. I. Labor legislation of the USSR during the Great Patriotic War // Bulletin of the Kuzbass Institute. 2015. No. 2 (23). P. 155–160.

Mitrofanova A. V. The working class during the Great Patriotic War. Moscow : Nauka, 1971. 575 p.

Perederin S. V. Legal regulation of irregular working hours: pros and cons // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2021. No. 1 (44). P. 70–79.

Pishchulina S. Yu. Regulation of labor law norms by emergency authorities in the first period of the Great Patriotic War (on the example of the Stalingrad region) // Bulletin of the Volgograd State University. Episode 4: History. Regional studies. International relations. 2013. No. 1. P. 26–35.

Zotova A. V. State loans in Leningrad during the Great Patriotic War // Proceedings of the Samara Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. 2013. Vol. 15, no. 5. P. 93–102.

Институт экономики, управления и права Московского городского педагогического университета

Голышев В. Г., кандидат юридических наук, доцент, доцент департамента права

E-mail: golyshevvg@mgpu.ru

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Цыганков А. Ю., кандидат юридических наук, доцент департамента правового регулирования экономической деятельности

E-mail: tsygan.alexandr2017@yandex.ru

Поступила в редакцию: 16.05.2023

Для цитирования:

Голышев В. Г., Цыганков А. Ю. К вопросу о темпорально-лимитированных законах в сфере трудовой деятельности при особых правовых режимах // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 106–113. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/106–113.

Institute of Economics, Management and Law, Moscow City Pedagogical University

Golyshev V. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Law Department

E-mail: golyshevvg@mgpu.ru

Financial University under the Government of the Russian Federation

Tsygankov A. Y., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Legal Regulation of Economic Activity Department

E-mail: tsygan.alexandr2017@yandex.ru

Received: 16.05.2023

For citation:

Golyshev V. G., Tsygankov A. Y. On the issue of time-limited laws in the field of labor activity under special legal regimes // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 106–113. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/106–113.

УДК 342
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/114–133

КИБЕРОКРАТИЯ КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРЕДМЕТ ОСМЫСЛЕНИЯ

Н. В. Макарейко
Нижегородская академия МВД России

Е. А. Мамай
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

CYBEROCRACY AS A VECTOR FOR THE DEVELOPMENT OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION AND A SUBJECT OF REFLECTION

N. V. Makareiko
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E. A. Mamai
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: рассматривается такое реально сложившееся, но недостаточно исследованное явление, как киберократия. Развитие информационных технологий оказывает существенное влияние на государственное управление, однако происходящая трансформация носит не только позитивный, но и негативный характер. Традиционно в исследованиях акцент делается на использовании информационных технологий, которые повышают эффективность государственного управления. Наряду с этим, цифровые технологии заключают в себе существенные риски, которые должны быть учтены в ходе реформирования государственного управления. Киберократия является реальным, а не мнимым явлением и в связи с этим требует учета в ходе каждодневной управленческой деятельности. Ряд вопросов в статье изложены в постановочном ключе и в дальнейшем выступят в качестве предмета самостоятельного осмысления.
Ключевые слова: киберократия, информация, государственное управление, риски, правовые риски.

Abstract: the article deals with a real, but insufficiently studied phenomenon as cyberocracy. The development of information technology has an impact on public administration. The ongoing transformation is both positive and negative. Traditionally, the emphasis is on the use of information technologies that increase the efficiency of public administration. Along with this, digital technologies contain significant risks that must be taken into account in the course of reforming public administration. Cyberocracy is a real, not an imaginary phenomenon, and in this regard, it needs to be taken into account in the course of everyday management activities. A number of issues in the article are set out in a staging manner and will later act as a subject of independent reflection.
Key words: cyberocracy, information, public administration, risks, legal risks.

Стремительное развитие технологий оказывает сегодня все большее влияние на пути и способы взаимодействия общества и государства. В современной государственно-правовой среде именно информация становится ключевым ресурсом, обеспечивающим рост и поступательное развитие. Как отметил в одном из своих выступлений Председатель Конституционного Суда РФ Валерий Зорькин, «…сегодня зарождает-

© Макарейко Н. В., Мамай Е. А., 2023

ся новое право – "право второго модерна", регулирующее экономические, политические и социальные отношения в контексте мира цифр, больших данных, роботов, искусственного интеллекта»[1]. Осознание влияния новых технологий становится принципиально важным, поскольку не только технологические, но и информационные изменения определяют устойчивость существования и будущую конкурентоспособность государств и обществ.

Все более растущее влияние информации и информационных технологий, накопленные количественные изменения в государственном управлении: повсеместная цифровизация управленческих процессов, возрастающая роль различных информационных потоков и оперирование большими объемами данных – определяют достижение качественно нового уровня существования государственно-правовой материи. Между тем правовые средства далеко не всегда успевают за динамикой и гибкостью внедряемых технологий. В результате создается ситуация, при которой информационно-технологические ресурсы, а также технологии создания, распространения и управления информацией далеко опережают как средства их правового регулирования, так и сопутствующие механизмы публичного управления.

Начиная с 2000-х гг. благодаря научным изысканиям таких исследователей, как И. Л. Бачило, Р. А. Будник, А. К. Жарова, Н. Н. Ковалева, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов, Т. А. Полякова, И. М. Рассолов, А. Г. Серго, А. М. Тарасов, Э. В. Талапина, А. А. Тедеев, Ю. А. Тихомиров, М. А. Федотов, И. Г. Шаблинский и др., в российской науке начала формироваться одна из самых молодых отраслей отечественного права – информационное право. Соответствующие нововведения были внесены и в другие отрасли отечественного юридического знания. Информатизация и цифровизация общественных отношений сейчас находят свое отражение в административном праве (А. В. Глушков[2], А. К. Жарова[3], Э. А. Казарян[4], Д. И. Капустин[5], Е. В. Михайленко[6], В. Б. Наумов[7], Д. С. Пушкин[8], А. А. Чеботарева[9], С. В. Щёголева[10]), гражданском праве (Л. В. Горшкова[11], С. В. Малахов[12], К. А. Мефодьева[13], С. В. Петровский[14], Р. О. Халиков[15]), конституционном праве[16], уголовном праве и криминологии (И. Р. Бегишев[17], А. В. Геллер[18], Р. И. Дремлюга[19],

[1] См.: *Зорькин В.* Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Рос. газета – Столичный выпуск. 2018. № 115 (7578).

[2] См.: *Глушков А. В.* Проблемы правового регулирования интернет-отношений : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2007.

[3] См.: *Жарова А. К.* Правовые проблемы обращения информации в интернете. Опыт Республики Узбекистан : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

[4] См.: *Казарян Э. А.* Совершенствование правового регулирования распространения информации в интернете : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004.

[5] См.: *Капустин Д. И.* Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2007.

[6] См.: *Михайленко Е. В.* Проблемы информационно-правового регулирования отношений в глобальной компьютерной сети Интернет: дис. … канд. юрид. наук. М., 2004.

[7] См.: *Наумов В. Б.* Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2003.

[8] См.: *Пушкин Д. С.* Интернет и противоправные деяния : теоретический аспект : дис. … канд. юрид. наук. М., 2003.

[9] См.: *Чеботарева А. А.* Совершенствование форм и методов борьбы с распространением в сети Интернет средствами массовой информации диффамационных материалов : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008.

[10] См.: *Щёголева С. В.* Законодательное регулирование использования цифровых подписей в странах с развитой рыночной экономикой : сравнительно-правовой анализ : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

[11] См.: *Горшкова Л. В.* Правовые проблемы регулирования частноправовых отношений международного характера в сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

[12] См.: *Малахов С. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2001.

[13] См.: *Мефодьева К. А.* Цифровые данные как объект гражданско-правового регулирования в Германии, США и России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019.

[14] См.: *Петровский С. В.* Правовое регулирование оказания интернет-услуг : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

[15] См.: *Халиков Р. О.* Правовой режим электронного документа : вопросы использования электронной цифровой подписи : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006.

[16] См.: *Антонов Я. В.* Электронное голосование в системе электронной демократии : конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. М., 2015.

[17] См.: *Бегишев И. Р.* Понятие и виды преступлений в сфере обращения цифровой информации : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2017.

[18] См.: *Геллер А. В.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты обеспечения защиты электронной информации и интернета : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

[19] См.: *Дремлюга Р. И.* Интернет-преступность : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2007.

Т. П. Кесареева[20], Н. В. Летёлкин[21], А. И. Маляров[22], Т. Л. Тропина[23], И. Г. Чекунов[24]), уголовном процессе (А. И. Зазулин[25]) и других отраслях правовой науки. Некоторому сближению информационного права с другими отраслями публично-правового сектора юридического знания способствовали и произошедшие изменения в номенклатуре научных специальностей.

В то же время теория государства и права, как это ни парадоксально, следует в арьергарде идущих изменений, не замечая происходящую динамику, не устанавливая роли цифровизации в государственно-правовом функционировании, не определяя четких ориентиров для других отраслей правовой науки и не выполняя тем самым гносеологическую, прогностическую и, наконец, методологическую функции, прежде всего на терминологическом уровне. Между тем цифровизация общественной и государственной жизни, очевидно, требует переосмысления таких основополагающих понятий, как «механизм государства», «форма государства», «техническое регулирование», «правовая информация» и др.

Теория государства и права по-прежнему остается достаточно консервативной наукой, мало подвергаясь изменению под влиянием технологических новшеств, сопровождающих процессы государственного управления. Сам паспорт научной специальности 5.1.1 «Теоретико-исторические правовые науки» лишь косвенно затрагивает указанную проблематику, увязывая государство, право и научно-технический прогресс. В большинстве же учебников по данной дисциплине авторы обходят стороной вопросы информатизации общественной жизни и публичного управления.

Киберократия: предмет осмысления

В традиционной системе категорий юриспруденции содержание и реальная практика государственного управления раскрываются через понятия «форма государства», «форма правления», «политический режим», а также «механизм государства». При этом, с нашей точки зрения, очевидно, что влияние информационных технологий, а точнее субъектов, ими управляющих, не находит своего терминологического отражения в понятийном ряду теории государства и права. Между тем информационные и цифровые ресурсы в современном мире играют существенную, а в перспективе и определяющую роль во множестве увязанных друг с другом процессов:

– формировании самой системы публичного управления (прежде всего в реализации различных форм политической активности, деятельности политических партий, в процессе проведения выборов и референдумов);

– формировании и отражении в этой системе потребностей, интересов и целей отдельных групп или всего населения (демократические, антидемократические и псевдодемократические режимы);

– функционировании механизма публичного управления, включая информационное и технологическое обеспечение, а также функциональное замещение отдельных элементов механизма государства, в том числе отдельных органов власти и самих людских ресурсов.

Теории связи, роли информации и информационного обмена ученые начали уделять внимание довольно давно, еще в первой половине XX в. В советской науке об этом писал один из основоположников теории вероятностей академик А. Н. Колмогоров[26]. На работы указанного ученого ссылался и Норберт Винер, который в 1948 г. впервые опубликовал работу, введя в научный оборот термин «кибернетика» (от греч. слова *kybernan*, означающего «управлять», «править», и более позднего фр. *cybernétique*, означающего «искусство управления») применительно

[20] См.: *Кесареева Т. П.* Криминологическая характеристика и проблемы предупреждения преступности в российском сегменте сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

[21] См.: *Летёлкин Н. В.* Уголовно-правовое противодействие преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных сетей : включая сеть Интернет : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2018.

[22] См.: *Маляров А. И.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты международного сотрудничества в сфере защиты электронно-цифровой информации : дис… канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.

[23] См.: *Тропина Т. Л.* Киберпреступность : понятие, состояние, уголовно-правовые меры борьбы : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2005.

[24] См.: *Чекунов И. Г.* Криминологическое и уголовно-правовое обеспечение предупреждения киберпреступности : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013.

[25] См.: *Зазулин А. И.* Правовые и методологические основы использования цифровой информации в доказывании по уголовному делу : дис. … канд. юрид. наук. Екатеribург, 2018.

[26] См.: *Колмогоров А. Н.* Интерполирование и экстраполирование стационарных случайных последовательностей. М., 1941. Т. 5, № 1. С. 3–14.

к саморегулируемым системам[27]. С тех пор «кибернетикой» именуется наука об общих закономерностях процессов управления и связи в организованных системах (в машинах, живых организмах и обществе)[28].

Под влиянием технических и естественных наук принципиальное влияние информации в современном обществе стало предметом осмысления и ученых, представляющих социально-гуманитарное знание. Одним из первых информационную революцию предрек Элвин Тоффлер, который в своей работе «Шок будущего»[29], изданной в 1970 г., предсказывал сущностное изменение бюрократии под влиянием информации и связанную с этим трансформацию процессов взаимодействия в управленческих цепочках. Изучение указанных черт постиндустриального общества получило свое дальнейшее развитие в работах Дэниеля Белла[30], Питера Друкера[31], Жака Эллула[32], Теодора Лоуи[33], Итэля де Сола Пул[34] и других западных исследователей. Общая концепция развития политико-правовой науки 1970–1990-х гг. состояла в попытках оценки влияния и методологии воздействия информации и современных информационно-телекоммуникационных технологий на развитие общества и государства.

В тот же период в СССР информация, информационные отношения и информатизация стали предметом осмысления философов и юристов в рамках сформировавшегося направления научного управления обществом[35]. В административном праве это оформилось в ряде работ И. Л. Бачило, Л. Б. Гальперина[36], А. Г. Ольшанецкого[37], Ю. А. Тихомирова[38] и других авторов, исследовавших правовое регулирование автоматизированных систем планирования и управления (АСПУ). Под таковым понимался подход к организации и использованию техники в управлении, объединявший совокупность технических, информационных, математических и организационных средств, людей, с ними связанных, и методов их деятельности по сбору, обработке, хранению и выдаче информации для управления[39]. Тогда же исследователи пришли и к критическому пониманию последствий всеобщей цифровизации управления обществом[40].

В 1991 г. в своей работе «Киберократия, киберпространство и киберология: политические эффекты информационной революции»[41] американский ученый Дэвид Ронфильд ввел в научный оборот термин «киберократия» (cyberocracy). По мнению автора термина, понятие «киберократия» отражает этап развития общества, на котором информация и контроль над ней становятся доминирующим источником власти и естественным шагом политической эволюции[42]. Обосновывая свою точку зрения, Д. Ронфильд подчеркивает, что в современном мире информацию следует рассматривать и как новый источник власти, и как средство преобразования одного вида власти в другой.

Указанную тенденцию первыми распознали представители предпринимательской сферы, и лишь позднее на происходящие изменения

[27] См.: *Wiener N.* Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine. 2nd revised ed. Paris, 1961.

[28] См.: Большой толковый словарь русского языка / [гл. ред. С. А. Кузнецов]. СПб., 2000. С. 426.

[29] См.: Toffler A. Future shock. NewYork, 1970.

[30] См.: Bell D. The Social Framework of the Information Society // The Computer Age: A Twenty-Year View. Cambridge, Mass., 1980. P. 500–549.

[31] См.: *Drucker P. F.* The New Realities : In Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View. New York, 1989.

[32] См.: *Ellul J.* The Technological Bluff. Grand Rapids, Mich., 1990.

[33] См.: *Lowi T. J.* The Third Revolution, Politics, and the Prospect for an Open Society // IEEE Transactions on Communications. 1975. Vol. 23, no. 10. P. 1019–1028

[34] См.: *Sola Pool I.* Technologies of Freedom. Cambridge, Mass., 1983.

[35] См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом : опыт системного исследования. 2-е изд., доп. М., 1973.

[36] См.: *Гальперин Л. Б.* Автоматизированные системы управления и их правовое обеспечение. Томск, 1978.

[37] См.: *Ольшанецкий А. Г.* Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М., 1979.

[38] См.: *Тихомиров Ю. А.* Научная организация управления. М., 1973.

[39] См.: Организационно-правовые проблемы АСУ / И. Л. Бачило, С. В. Катрич, И. Л. Бродский [и др.] ; отв. ред. И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. М., 1979.

[40] См.: *Батурин Ю. М.* Право и политика в компьютерном круге : буржуазная демократия и «электронная диктатура» / отв. ред. и [авт. послесл.] Г. Х. Шахназаров. М., 1987.

[41] См.: *Ronfeldt D.* Cyberocracy, Cyberspace, and Cyberology : Political Effects of the Information Revolution. Santa Monica, Calif., 1991. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7745.pdf (дата обращения: 12.03.2023).

[42] См.: *Ronfeldt D.* Cyberocracy Is Coming // The Information Society. 1992. Vol. 8, no. 4. P. 243–296.

прореагировали управленческие системы государств. Дэниел Белл пишет: «Ключевой особенностью постиндустриального общества является то, что знания и информация становятся стратегическими и преобразующими ресурсами общества, точно так же, как капитал и труд были стратегическими и преобразующими ресурсами индустриального общества»[43]. Вторит ему и французский философ Реджис Дебрэй: «Мы являемся свидетелями исторической трансформации традиционных форм власти. Власть сегодня основывается не столько на физических и материальных показателях (территория, военная мощь), сколько на способности хранить, управлять, распространять и создавать информацию»[44].

Терминологические альтернативы

На текущий момент, думается, для каждого очевидна справедливость утверждений о принципиально отличном характере информации в современном обществе и государственном управлении, однако отечественной политической и тем более государственно-правовой науке понятие «киберократия» практически неизвестно. Исключительно редкие публикации затрагивают данное явление в основном в порядке реферативного изложения терминологического первоисточника[45]. В то же время нельзя сказать, что российская научная общественность обошла своим вниманием объективные закономерности развития информационно-телекоммуникационных технологий и управления информацией.

Сам Д. Ронфильд подчеркивает, что предложенный им термин, может быть, не многим лучше уже существующих, однако сама приставка «кибер-» увязывает концепты информации и управления в единое целое. В случае с «киберократией», как и многими другими понятиями, в отечественной науке справедливо замечание классика отечественной юриспруденции О. Э. Лейста, утверждавшего, что «нельзя подменять лингвистическими изысканиями изучение права, практики его применения, потребностей и тенденций развития»[46]. Однако необходимо признать, что терминологические пробелы не лучшим образом сказываются на организации научной деятельности, открывая простор для разночтений во мнениях, несистемности изложения доктринального и правового материала.

С нашей точки зрения, введение в отечественную теоретико-правовую науку категории «киберократия» позволило бы по-новому взглянуть на многие сферы государственно-правовой науки: изменение правовой природы политической власти, суверенитета и государственного управления. Исследователи, занимающиеся изучением информационного общества, цифровой экономики, электронной демократии, электронного правительства, датацентричного государственного управления и смежными явлениями современного общественно-политического развития, в той или иной мере затрагивают вопросы, охватываемые термином «киберократия». В то же время, с нашей точки зрения, не только существующий терминологический аппарат, но и сопряженные с ним предметные исследования, обладают существенными недостатками, поскольку для большинства из них характерно либо обобщенно абстрактное, либо, напротив, точечное внимание к отдельным вопросам правового регулирования киберократических отношений.

Наиболее широким по охвату смежным термином является «информационное общество», под которым понимается формирующееся в постиндустриальной фазе развития цивилизации общество, характеризующееся всесторонней информатизацией социальных структур[47]. В нем информация используется как экономический

[43] См.: *Bell D*. Thinking Ahead // Harvard Business Review. 1979. Vol. 57. no. 3 (May–June). P. 26.

[44] Из интервью с Реджисом Дебрэем, журнал Harper's Magazine, апрель 1986. С. 8. Цит. по: *Ronfeldt D.* Cyberocracy, Cyberspace, and Cyberology : Political Effects of the Information Revolution. Santa Monica, Calif., 1991. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7745.pdf (дата обращения: 12.03.2023).

[45] См.: *Топчеев В. Ю.* 98.04.001. Макканн Дж. Киберпространство по Гиддеру // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 8 : Науковедение : Реферативный журнал. 1998. № 4. С. 3–6 ; *Сурин А. В.* Подготовка управленцев нового поколения: кого, чему и как учить? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 183–192 ; *Барышников П. Н.* Морфология технологической сказки: Интернет вещей и социальные дистанции // Социология власти. 2015. Вып. 27, № 1. С. 37–54 ; *Гусейнов Р. Г.* Киберократическая природа современных государств // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 28–32.

[46] *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 122.

[47] См.: *Кафтан В. В.* Философия современного информационного общества // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Серия : Философские науки. 2017. № 2. С. 39.

ресурс, становится предметом массового потребления, что приводит к формированию информационного сектора экономики, растущего более высокими темпами, чем остальные отрасли[48].

Иерархически смежным понятием по отношению к «информационному обществу» является «цифровая экономика». Исследователями установлено многообразие подходов к интерпретации концепта цифровой экономики[49], однако в значительной своей части таковое сводится к ее пониманию как «экономики, основанной на цифровых технологиях»[50]. В конкретизированном виде определение цифровой экономики подразумевает часть общего объема производства, целиком или в основном произведенную на базе цифровых технологий фирмами, бизнес-модель которых основывается на цифровых продуктах или услугах. В России, ввиду превалирования экономического блока во власти, цифровая экономика стала стержневой структурой построения всей системы государственного управления, что во многом определяет существенные перекосы с собственно управленческих и информационных аспектов взаимодействия на экономические и, более узко, рыночные модели построения отношений государства и общества. Как отметил В. Путин в своем выступлении: «цифровая экономика – это не отдельная отрасль, по сути, это основа, которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, госуправления, коммуникаций между людьми, а следовательно, задаёт новую парадигму развития государства, экономики и всего общества»[51]. В то же время, с нашей точки зрения, представленные термины («информационное общество» и «цифровая экономика») не вполне применимы к государственно-правовой материи в качестве стержневых понятий, поскольку имеют смещенный фокус внимания на цифровизацию социальной сферы в целом и экономики в частности.

Проблемы электронной коммуникации власти и общества в политико-правовом контексте достаточно прочно закрепили в понятийном ряду отечественной науки понятия «электронное государство» и «электронное правительство», которые, надо отметить, первоначально на монографическом уровне использовались только политологами (Д. С. Агалин[52], В. В. Солодов[53], М. С. Шустова[54], Е. А. Яковлева[55] и др.) и лишь позднее нашли свое место в юриспруденции (Н. А. Данилов[56], Е. Г. Иншакова[57], А. С. Киселев[58], Э. В. Талапина[59]). Относительно этих терминов сохраняется дискуссионность понимания, вызванная неоднозначностью дословного перевода исходного англоязычного понятия «e-Government», буквально означающего «электронное правительство» и в этом смысле применимого к деятельности органов исполнительной власти[60], но в более широком контексте подразумевающего государство в целом как общественно-политический институт, представ-

[48] См.: *Тимербулатов З. М.* Информационное общество России : этапы становления и развития : автореф. дис. … канд. филос. наук. Уфа, 2006. С. 8.

[49] См.: *Бухт Р., Хикс Р.* Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. 2018. Т. 13, № 2. С. 143–172.

[50] Expert Group on Taxation of the Digital Economy. Brussels. URL: http://https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/general_issues.pdf (дата обращения: 19.06.2023).

[51] Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/54667/print (дата обращения: 18.03.2021).

[52] См.: *Агалин Д. С.* Внедрение «электронного правительства» как антикоррупционная практика в условиях политической модернизации России : дис. … канд. полит. наук. Краснодар, 2009.

[53] См.: *Солодов В. В.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : дис. … канд. полит. наук. М., 2007.

[54] См.: *Шустова М. С.* Электронное правительство : содержательная характеристика политической системы современной России : дис. … канд. полит. наук. Ростов н/Д., 2011.

[55] См.: *Яковлева Е. А.* Электронное правительств : теоретические модели и политическая стратегия российского государства : дис. … канд. полит. наук. М., 2006.

[56] См.: *Данилов Н. А.* Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013.

[57] См.: *Иншакова Е. Г.* «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2015.

[58] См.: *Киселев А. С.* Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Белгород, 2018.

[59] См.: *Талапина Э. В.* Государственное управление в информационном обществе. Правовой аспект : монография. М., 2015.

[60] См.: *Азизов Р. Ф.* Проблема соотношения терминов «электронное правительство» и «электронное государство» в современном информационном праве //

ленный всеми тремя ветвями власти[61]. Однако и здесь исследователями отмечается необходимость выделять в качестве ключевой идеи не «государство» или «правительство», а «управление» (governance)[62] как динамический процесс, связанный с созданием и администрированием информационных потоков. Именно по этой причине Э. В. Талапина критически отзывается о традиционном, статическом понимании информационной составляющей в деятельности государства как подфункции, элементе идеологической (воспитательной) функции[63]. Таким образом, в прямом значении термин «электронное правительство» определяет совокупность органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, осуществляющих на основе информационно-коммуникационных технологий реализацию своих полномочий, в более же широком понимании он подразумевает применение электронных способов и средств при осуществлении управления, государственной деятельности в целом[64]. В последние годы указанный категориальный ряд дополнился еще более узкими категориями: «сетевое правительство» (networked government), «управление на основе данных» (data driven governance)[65], «умное управление» (smart governance)[66], «более умное правительство» (smarter government)[67], «умный город» (smart city) и другими понятиями, отражающими отдельные направления цифровизации государственного и муниципального управления.

Смежным с электронным правительством явлением выступает цифровая демократия. К. Л. Хакер и Я. Ванн Дейк определяют цифровую демократию (digital democracy) как использование информационных технологий (ICT) и компьютерно-опосредованной коммуникации (CMC, computer-mediated communication) во всех сферах социального взаимодействия (например, интернете, интерактивном вещании, цифровой телефонии) в целях обеспечения демократии или участия граждан в демократических процессах[68]. В аналогичном смысле в литературе используются понятия «виртуальная демократия» (virtual democracy), «теледемократия» (teledemocracy), «электронная демократия» (electronic democracy), «кибердемократия» (cyberdemocracy).

Опять же приходится констатировать, что в пространстве российской науки электронная демократия первоначально стала предметом исследования политологов (А. А. Голычев[69], А. Л. Миночкин[70], Н. О. Обрывкова[71]), а в юридической науке нашла отражение существенно позднее (Е. А. Казьмина[72], А. С. Лолаева[73]). Между тем исследовательский потенциал указанной категории также достаточно велик, поскольку цифровые технологии и демократия, слитые воедино, слагают, по образному выражению Стивена Клифта, «единый пазл» электронной демократии, подразумевающей не только электронное голосование, но и онлайн-кампании, лоббирование, политический активизм, общественное обсуждение и многие другие формы, распространяющиеся в настоящее время по всему миру и принципиально меняющие политику и государ-

Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4 (33). С. 139.

[61] См.: *Буринов М. А.* Построение электронного государства как фактор модернизации государственного управления в регионах // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 1 (22). С. 125.

[62] См.: *Бачило И. Л.* Информационное право : учебник для вузов. М., 2023. С. 311.

[63] См.: *Талапина Э. В.* Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 74.

[64] См.: *Тарасов А. М.* Электронное правительство : понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 10–21.

[65] См.: World Bank. 2019. Information and Communications for Development 2018: Data-Driven Development. Information and Communications for Development. Washington, DC: World Bank. URL: https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/publication/data-driven-development (дата обращения: 28.05.2023).

[66] См.: *Брадул Н. В., Лебезова Э. М.* Концептуализация понятия «Smart Government» : наукометрический подход // Управленец. 2020. Т. 11, № 3. С. 33–45.

[67] См.: *O'Malley M.* Smarter Government : How to Govern for Results in the Information Age. Esri Press, 2019.

[68] См.: *Hacker K. L., Dijk J.* Digital Democracy : Issues of Theory and Practice. London, 2000. P. 2.

[69] См.: *Голычев А. А.* Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России : дис. … канд. полит. наук. М., 2006.

[70] См.: *Миночкин А. Л.* Информационно-политические риски электронной демократии : концептуальный аспект : дис. … канд. полит. наук. Саратов, 2013.

[71] См.: *Обрывкова Н. О.* Электронная демократия в современном постиндустриальном обществе : дис. … канд. полит. наук. СПб., 2006.

[72] См.: *Казьмина Е. А.* Электронная демократия как необходимое условие формирования гражданского общества в России : монография. Барнаул, 2016. 183 с.

[73] См.: *Лолаева А. С.* Право на информацию и электронная демократия (конституционно-правовое исследование) : монография. М., 2021.

ственное управление в том виде, в каком мы их знали[74]. В то же время понятие «электронная демократия» применительно к предмету исследования теории государства и права освещает достаточно узкую сферу общественных отношений, поскольку, во-первых, охватывает собой только демократические аспекты политической активности, а во-вторых, лишь их электронную форму, опосредованную информационными и компьютерными технологиями.

Таким образом, в существующем терминологическом ряду, освоенном отечественной юриспруденцией, отсутствует устоявшаяся категория, которая отражала бы в полном объеме качественно новый уровень развития государственного управления, обусловленный влиянием информации и информационных технологий на системное единство механизма государства, организации органов публичной власти, порядка их образования и деятельности. На текущий момент речь идет не об образовании нового научного понятия, а, скорее, о раскрытии смысла существующего термина, которому вполне закономерно в будущем может быть придан характер общеупотребительного, как это пятью-десятью годами ранее случилось с понятиями «цифровая экономика», «электронное правительство», «электронная демократия» и др. Установить смысл такого понятия весьма существенно, ибо, как справедливо писал А. М. Васильев, «специфика и реальные свойства правовой материи логически выражаются на основе установления отношений и зависимостей между известной суммой правовых категорий»[75].

Бюрократия – демократия – киберократия

При характеристике государственного управления часто используются термин «бюрократия» и производные от него. Такой подход является закономерным и обусловлен тем, что управленческая деятельность не может быть рассмотрена в отрыве от субъектов, ее осуществляющих. Введением в науку указанного понятия мы обязаны представителю немецкой школы социологии и политической экономии Максу Веберу (1864–1920), который понимал под бюрократией самый эффективный и рациональный способ управления, современную форму господства и высшую [на сегодняшний день] ступень рациональной организации социального действия[76]. Таким образом, данный тип социальной организации характеризуется строгой иерархией и специализацией государственного чиновничества в административном механизме, функционирует на основе формализации управленческой деятельности с помощью специальных правил и стандартных процедур, отличающихся техническим совершенством и направленных на эффективное решение стоящих перед организацией задач[77].

В изначальном смысле, заложенном автором термина, слово «бюрократия» не имело негативной коннотации, однако позднее приобрело таковую в производном понятии «бюрократизм». Так, А. В. Оболонский отметил, что «бюрократизм включает в себя следующие компоненты: в политическом плане – чрезмерное разрастание и безответственность исполнительной власти; в социальном – отчуждение этой власти от народа; в организационном – канцеляристская подмена содержания формой; в морально-психологическом – бюрократическая деформация сознания»[78].

Ряд современных исследователей четко разграничивают термины «бюрократия» и «бюрократизм», наделяя негативным содержанием, как правило, только последний, однако, с нашей точки зрения, в таком разграничении нет логических оснований. Бюрократия, как и бюрократизм, являются обязательными спутниками государства. Отрицание данного факта означает искажение объективной действительности. Другое дело, что их сущностная характеристика на различных этапах исторического развития отличалась, изменялась роль в воздействии на общественные процессы, трансформировалась иерархия факторов, которые оказывали на нее влияние. Как отмечает В. Н. Протасов, негативные представления о бюрократии и бюрокра-

[74] См.: *Clift S.* E-Government and Democracy – Report to the United Nations. URL: http://stevenclift.com/e-government-and-democracy-report-to-the-united-nations-by-steven-clift-2004/ (дата обращения: 28.08.2019).

[75] *Васильев А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 134.

[76] См.: *Вебер М.* Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. М., 2016–2019. Т. 1 : Социология / пер. с. нем. В. А. Брун-Цеховой [и др.] ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. 2016. С. 361.

[77] См.: *Альпидовская М. Л.* Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера // Финансы : теория и практика. 2007. № 2. С. 82–89.

[78] См.: *Оболонский А. А.* Бюрократия и государство : очерки. М., 1996. С. 19.

тизме связаны прежде всего с управленческим, профессиональным чиновничьим аппаратом государства, который в наибольшей степени закрыт для общества и подвержен бюрократическому перерождению[79]. Указанная мысль пересекается с мнением Ю. Бэкхауза: «Принцип бюрократической организации таков: избегание ответственности [возможно] посредством неотступного следования общим правилам, которые должны приводиться в исполнение методами, неоспоримыми ни в одном суде»[80].

Бытует мнение, что противовесом профессиональной бюрократии является демократия: органы государственной власти, формируемые путем демократических процедур, в меньшей степени подвержены бюрократизации, поскольку «избранники народа» подконтрольны обществу, могут быть отозваны или не пройти очередное испытание выборами. В действительности противопоставлять бюрократию и демократию, наверное, тоже неправильно. Люди в составе органов публичной власти обладают всем спектром недостатков, присущих любому человеку, поэтому любая форма осуществления власти может легко перерасти в свою противоположность: рациональный, бюрократический способ организации деятельности – в волокиту и «бюрократизм» (в негативной коннотации), демократически формируемые органы власти – в охлократию («власть толпы») или послушные инструменты недемократических политических режимов. В связи с этим нередко, особенно в западной политической науке, разделяют «бюрократию как средство» («демократическая бюрократия») и «бюрократию как самоцель» («тоталитарная бюрократия»)[81].

Очевидно, что искать глубокие различия в подходах к пониманию соотношении бюрократии и демократии не имеет смысла, здесь мы ничего нового сказать не сможем. Гораздо более важно уяснить, насколько велико влияние информации и информационных технологий на бюрократические и демократические процессы в государстве, их потенциал, перспективы указанных процессов.

Прежде всего отметим, что информация и информационные технологии глубоко меняют механизмы распределения власти, когда новые технологии могут использоваться их обладателями для формирования общественного мнения, выдвижения на политическую арену и управляемого, хоть и внешне «демократического», избрания ангажированных политиков. При этом технологически решение вопроса может происходить абсолютно по-разному. Например, обладатели информационных, технологических, в том числе цифровых, ресурсов могут блокировать определенные каналы информации, предотвращая ее поступление адресатам, «заваливать» коммуникационную среду информационным мусором («фейками» или даже правдивой, но избыточной информацией, когда в массе лавинообразно поступающих сведений теряются альтернативные мнения) и прямо (DDoS-атаки) или косвенно («умное голосование») технологически вмешиваться в демократические процессы. Таким образом, управление информационными и цифровыми ресурсами позволяет как минимум вмешиваться в любые демократические процессы, а как максимум управлять ими.

Кроме того, концентрация в определенных руках цифровых технологий и управление потоками информации в состоянии принципиально изменить саму сущность суверенитета, под которым понимается способность и возможность самостоятельного принятия решений на внутренней и внешнеполитической арене. Информация и данные, передаваемые по техническим каналам связи, сложно контролируются, что во многих случаях предотвращает возможность реализации полного суверенитета даже в отношении собственной территории государства. Сети и их линии коммуникаций, как отмечает И. Ю. Никодимов, всегда принадлежат конкретным субъектам права, однако текущий по сетям информационный контент представляет собой сложный предмет для правового регулирования[82]. Так, в современной России, очевидно, существует проблема государственного контроля за информацией, распространяемой в социальных сетях и мессенджерах, серверные мощ-

[79] См.: *Протасов В. Н.* Теория государства и права : учебник и практикум для вузов. М., 2023. С. 95.

[80] *Jurgen G.* Backhaus Economic Principles of Constitutions : An Economic Analysis of Constitutional Law // Independent Institute Working Paper Number 40. August 2001. P. 14. URL: //https://www.independent.org/pdf/working_papers/40_economic.pdf (дата обращения: 27.05.2023).

[81] См.: *Constas H.* Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy // American Journal of Sociology. 1958. Vol. 63, no. 4. P. 401.

[82] См.: *Никодимов И. Ю.* Современные проблемы теории информационного права // Вестник Моск. гос. лингв. ун-та. Образование и педагогические науки. 2016. № 2 (766). С. 108.

ности которых находятся на территории иностранных государств. При этом далеко не всегда суверенная воля государства не может быть реализована только по техническим причинам. К примеру, ярким проявлением этого в последнее время стала невозможность блокирования GPRS-сигналов на территории России ввиду повсеместной зависимости от них различных технических устройств, несмотря на то, что соответствующие мощности используются геополитическими противниками, в том числе для нанесения военных ударов по критической инфраструктуре нашего государства.

Также новые технологические решения способны изменить процедуры принятия ключевых решений в стране путем введения процедур голосования, альтернативных традиционному парламентскому правотворчеству. В этом смысле у представительной демократии благодаря появлению соответствующих технологий появляется реальная альтернатива в виде институтов прямой демократии. Мы осознаем наличие спектра правовых, политических, организационных и технических проблем, сопряженных с реализацией инициатив электронной демократии, однако очевидно, что таковое потенциально способно изменить саму суть существующих форм правления в современных государствах со всеми вытекающими отсюда позитивными и негативными моментами.

Прозрачность информационного пространства, распространение информации по различным каналам, верифицируемость поступающих данных сводит к минимуму возможность блокирования государством сферы социальной коммуникации, создавая гипотетическую, большую или меньшую (в зависимости от конкретных условий) возможность контроля со стороны общества за процессами, происходящими в государстве, принимаемых его органами и должностными лицами решениями. Большое значение в указанном процессе, безусловно, отводится средствам массовой информации и институтам общественного контроля.

Наконец, информационные технологии открывают доступ к возможностям использования в публичном управлении так называемых больших данных (Big Data), многообразных, больших по объему и источникам поступления, позволяющих (по крайней мере, в теории) более качественно управлять различными процессами, происходящими в государстве и обществе.

В результате практического воплощения перечисленных выше потенциальных возможностей мы можем наблюдать ситуацию сущностного перерождения того, что традиционно понимается под бюрократией и демократией, изменения сложившегося *status quo* между ними. На наших глазах формируется явление, которое не имеет устоявшего терминологического закрепления, однако является объективно существующим и наблюдаемым нами здесь и сейчас. Мы видим ситуацию, когда информация и контроль над ней действительно становятся доминирующими источниками власти, изменяющими структуру, организацию, механизмы взаимодействия не только между органами власти внутри самого государства, но и между обществом и государством, а также государств между собой, т. е. то явление, которое и называется киберократией.

Киберократия и механизм государства

Устанавливая место киберократии в ряду существующих правовых категорий, мы считаем возможным определить ее следующим образом.

Киберократия – это этап развития системы публичного (государственного и муниципального) управления, характеризующийся качественно новым уровнем использования информации и информационных технологий в осуществлении народовластия и функционировании бюрократического аппарата.

Наиболее полно структуру киберократии, с нашей точки зрения, можно охарактеризовать в контексте изучения механизма государства. Понятие «киберократия» отражает содержательную сторону рассматриваемого нами нового этапа развития публичного управления, в то время как термин «механизм государства» связывает внутреннее содержание с ее внешним отражением – формой. Обращение к указанному вопросу имеет особое значение, поскольку, как отмечал Г. В. Ф. Гегель, «…истинность и дельность содержания существенным образом зависят от того, что оно оказывается тождественным с формой»[83].

По вопросу понимания механизма государства в теории государства и права существует множество точек зрения: разграничиваются или, напротив, отождествляются понятия «государственный аппарат» и «механизм государ-

[83] *Гегель Г. В. Ф.* Энциклопедия философских наук. Т. 1 : Наука логики. М., 1974. С. 300.

ства», ведутся рассуждения о «механизме осуществления государственной власти» и «механизме управления» и т. д.[84] Ставшее в определенном смысле классическим и часто цитируемым определение М. К. Искаковой раскрывает понятие следующим образом: «Механизм государства – законодательно закрепленная система, располагающая необходимыми материальными придатками государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства»[85]. Декларируя структурно-функциональный подход, данный автор уделяет главное внимание структуре и функциям органов власти в их соотношении между собой и сопряженными элементами механизма государства. Между тем в понимании того, как «работает» государство, принципиально важно уделить внимание тому, что соединяет его элементы и каково ресурсное обеспечение указанных процессов. В этом смысле нам близка точка зрения Ю. А. Тихомирова, который выделяет в механизме государства как структурно оформленной системе средств государственного воздействия на общественные процессы следующие элементы: государственные органы, публичные службы и корпорации, процедуры принятия государственных решений, ресурсное обеспечение, государственные служащие[86]. С учетом векторов развития современных государств указанная структура, безусловно, требует своего уточнения и переосмысления, однако ее преимущество, по нашему мнению, состоит в том, что позволяет разграничивать государственный аппарат как явление в статике и механизм государства как «вещь в динамике»[87].

В контексте исследуемой нами киберократии акцентированное внимание на элементах механизма государства позволяет оценить, как меняется функционирование государства под влиянием информатизации публичного управления и информации как его главного ресурса. Остановимся на главных тенденциях.

Во-первых, в условиях цифровизации сами государственные органы в определенном смысле меняют свою форму, происходит дополнение и изменение их целей и задач, адаптируется организационная структура, меняется компетенция органов власти[88]. Наиболее ярким проявлением становится внедрение стандартов цифрового государственного управления[89] и рассмотренное нами выше электронное правительство как цифровая форма существования привычных органов управления. Поскольку информация в современном публичном управлении обретает самостоятельную роль, ряд общих проблем управленческого характера (обобщение информации, обработка статистических данных и информации; учет; разработка программ и прогнозов в системе управления и т. д.[90]) могут быть решены без участия представителей исполнительной власти, в силу чего постепенно происходит отказ от вертикальных связей в пользу горизонтальных. В таких условиях происходит определенное вытеснение традиционного государственного управления самоуправлением, организациями, осуществляющими саморегулирование, передача ряда государственных функций на иные уровни публичного управления, в том числе и их коммерциализация, аутсорсинг.

Во-вторых, киберократическое управление в государстве подразумевает и изменение процедур принятия решений, в том числе автома-

[84] См.: *Ратиани З. М.* Механизм советского социалистического государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1952 ; *Копейчиков В. В.* Вопросы теории механизма Советского социалистического государства : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харьков, 1969 ; *Григорян Л. Л.* Теоретические и конституционные основы механизма советского государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1989 ; *Тихомиров Ю. А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978 ; и др.

[85] *Искакова М. К.* Механизм советского общенародного государства : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1984. С. 53.

[86] См.: Теория государства и права : учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.] ; под ред. В. К. Бабаева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 114.

[87] См.: *Григонис Э. П.* Механизм государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 8.

[88] См.: *Кабытов П. П., Стародубова О. Е.* Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.

[89] Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[90] См.: *Старилов Ю. Н.* Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 3. С. 28.

тизацию отдельных действий и управленческих решений, когда вовлечение человека как субъекта управления не имеет принципиального характера. Построение системы электронного правительства в России справедливо критикуется, поскольку зачастую происходит путем простой информатизации и автоматизации имеющихся бюрократических процедур без пересмотра основополагающих принципов организации государственного аппарата и трансформации содержания управленческих процессов[91]. В то же время исследователи предостерегают и от слишком радужного восприятия цифровизации государственного управления, обращая внимание на комплекс сопряженных с этим проблем, начиная со сложности правового закрепления технических требований[92] и заканчивая рисками, связанными с автоматической обработкой данных, социальным ранжированием, скорингом, профайлингом и т. п.[93] К сожалению, риски, сопряженные с замещением традиционных бюрократических процедур цифровыми сервисами, зачастую недооцениваются или сознательно игнорируются, несмотря на понимание того, что цифровизация преображает предмет правового регулирования, однако социальная роль права в упорядочении общественных отношений, безусловно, сохраняется.

Наконец, в киберократии как форме существования механизма государства особое значение обретает сама информация, хранение, обработка и использование которой становятся отдельным, ключевым ресурсом, определяющим эффективность всей системы. Качество собираемой информации, ее объем, достоверность источниковой базы, а равно оперативность принятия решений начинают играть главенствующую роль в управленческих процессах, поскольку именно она выполняет связующую роль между элементами механизма государства и определяет, как они друг с другом взаимодействуют.

С ресурсным значением информации сопряжена и проблема обеспечения безопасности и надлежащего функционирования технической инфраструктуры, в которой происходит обработка информации, создание необходимых правил маршрутизации информационных потоков, организационное и техническое обеспечение внутрироссийских и трансграничных линий связи и точек обмена информации, создание соответствующей инфраструктуры. В этом смысле отдельную проблему, как становится сейчас особенно очевидно, представляет собой хранение государством таких данных за пределами своей юрисдикции, особенно в недружественных государствах[94]. В России необходимость обеспечения информационного суверенитета осознали достаточно давно, что нашло свое отражение, в частности, в Федеральном законе от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», законодательстве о «суверенном Интернете»[95] и других актах[96].

Государственное управление с момента своего возникновения неразрывно связано с информацией. Альтернативных вариантов в принципе не существовало. Другое дело, что на разных этапах развития государства отличались объем информации, ее носители, скорость передачи, степень свободы и другие характеристики. Киберократия потенциально заложена в самой сущности государственного управления, поскольку в основе управленческого процесса – технологизация и рациональная обусловлен-

[91] См.: *Григорьев П. В.* Электронное правительство в России : проблемы и перспективы развития // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2009. № 3. С. 89–90.

[92] См.: *Тихомиров Ю. А., Кичигин Н. В., Цомартова Ф. В., Бальхаева С. Б.* Право и цифровая трансформация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 7.

[93] См.: *Талапина Э. В.* Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 25–39.

[94] См.: *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 95.

[95] О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905010025 (дата обращения: 25.06.2023).

[96] О совершенствовании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации : указ Президента РФ от 22 декабря 2017 г. № 620 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8112 ; О Национальном координационном центре по компьютерным инцидентам (вместе с «Положением о Национальном координационном центре по компьютерным инцидентам») : приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 366. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100001 (дата обращения: 25.06.2023).

ность. Назначение государственного управления в самом общем виде как раз и заключается в упорядочении общественных отношений, что сделать без информации немыслимо.

В настоящее время объективно признается возрастание влияния информационных процессов на общественные отношения, однако данный процесс не в равной степени учитывается в различных областях общественной жизни. Необходимо признать, что в первоначальном порядке его не только признали, но и использовали субъекты предпринимательской деятельности. Именно они оценили потенциал названных процессов, их роль в повышении эффективности экономической деятельности. Другое дело – государствоведение, теория государственного управления, в котором, с сожалением можно констатировать, вплоть до последнего времени процессам информатизации уделялось недостаточное внимание. В теории государства и права – эти вопросы до сих пор вообще обходятся стороной. Пробельность и фрагментарность современной юридической науки в указанной части нам видится в следующих основных моментах.

Во-первых, ввиду обретения государством новых информационных и цифровых форм деятельности требует большего научно-исследовательского внимания информационно-кибернетический подход к пониманию сущности государства, поскольку именно в нем государство рассматривается как структура, основанная на системе информационного взаимодействия, прямых и обратных связей между государством и населением[97].

Во-вторых, необходимо выделение и детальное рассмотрение в качестве самостоятельной функции современного государства информационной (информационно-коммуникативной) функции, поскольку производство, распространение и контроль публично значимой информации становятся сквозным направлением деятельности государства[98].

В-третьих, требуется системное осмысление сквозного проникновения информационных процессов и цифровых технологий во все сферы публичного управления, включая механизм государства, процессы принятия управленческих решений, формирования органов власти и их влияния на политические режимы современных государств.

Государственное управление в целом, его отдельные аспекты традиционно находятся в орбите повышенного доктринального внимания. Очевидно, что, будучи высокодинамичным государственно-правовым явлением, оно обретает новые характеристики, получающие научное осмысление с очевидным опозданием. Такая тенденция не способствует повышению эффективности государственного управления, качественному разрешению стоящих задач.

Одним из важнейших трендов современного государственного управления является широкое использование информационных и телекоммуникационных технологий. Данный процесс является реальным и отрицать его невозможно. В настоящее время и в ближайшей перспективе именно он будет определять специфику общественного развития. При этом данная проблема имеет очень важные аспекты как с позиции собственно управления, его цифровой технологизации, так и социологии, психологии управления. Отдельно следует отметить правовую составляющую информатизации. Она обусловлена востребованностью нормативного правового обеспечения государственного управления в новых условиях, а задача юридической науки заключается прежде всего в выборе и использовании наиболее рациональных правовых форм в юридическом опосредовании государственного управления.

В отечественной научной литературе явление киберократии является недостаточно изученным, в первую очередь на теоретическом уровне. В большинстве источников указанное понятие приводится лишь в контексте футурологии. Между тем киберократия представляет собой реально существующую, а не гипотетическую форму государственного управления, которая возникает на определенном этапе общественного развития. Возрастание роли информации в обществе, проникновение ее во все сферы общественной жизни приводит к тому, что происходит переход количественных изменений в качественные. Изначально информатизация

[97] См.: *Пиголкин А. С. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А.* Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева : 4-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 99.

[98] См.: *Васенина А. Н.* Информационная функция современного российского государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007 ; *Никодимов И. Ю.* Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России : теоретический и сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2001.

общественных процессов позитивно сказывается на отправлении государственного управления: информационные технологии позволяют обеспечить свободный, практически мгновенный доступ к информации, поддержать высокую интенсивность связей между субъектами управленческих отношений. В то же время информатизация может выступить в качестве самостоятельной силы, ограничивающей социальное, экономическое развитие общества и политические процессы.

В научных публикациях встречаются крайне диаметральные подходы на явление информатизации публичного управления: от отрицания существенного влияния информационных технологий на общественные процессы вообще и государственное управление в частности до гипертрофированного восприятия роли информационных технологий в государственном управлении. Настоящей публикацией мы надеемся ввести в российский научный оборот комплексную теоретико-правовую категорию «киберократия», породить в отечественной науке соответствующую дискуссию, исследование существующих киберократических моделей публичного управления и оценку перспектив их развития в России.

Библиографический список

Агалин Д. С. Внедрение «электронного правительства» как антикоррупционная практика в условиях политической модернизации России : дис. … канд. полит. наук. Краснодар, 2009. 214 с.

Азизов Р. Ф. Проблема соотношения терминов «электронное правительство» и «электронное государство» в современном информационном праве // Вестник Владимирского юрид. ин-та. 2014. № 4 (33). С. 135–143.

Альпидовская М. Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера // Финансы : теория и практика. 2007. № 2. С. 82–89.

Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии : конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. 220 с.

Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : опыт системного исследования. 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1973. 391 с.

Барышников П. Н. Морфология технологической сказки : интернет вещей и социальные дистанции // Социология власти. 2015. Вып. 27, № 1. С. 37–54.

Батурин Ю. М. Право и политика в компьютерном круге : буржуазная демократия и «электронная диктатура» / отв. ред. и [авт. послесл.] Г. Х. Шахназаров. М. : Наука, 1987. 109 с.

Бачило И. Л. Информационное право : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2023. 419 с.

Бегишев И. Р. Понятие и виды преступлений в сфере обращения цифровой информации : дис… канд. юрид. наук. Казань, 2017. 204 с.

Большой толковый словарь русского языка / [гл. ред. С. А. Кузнецов]. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.

Брадул Н. В., Лебезова Э. М. Концептуализация понятия «Smart Government» : наукометрический подход // Управленец. 2020. Т. 11, № 3. С. 33–45.

Буринов М. А. Построение электронного государства как фактор модернизации государственного управления в регионах // Философия социальных коммуникаций. 2013. № 1 (22). С. 123–129.

Бухт Р., Хикс Р. Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. 2018. Т. 13, № 2. С. 143–172.

Васенина А. Н. Информационная функция современного российского государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 35 с.

Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит., 1976. 264 с.

Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : [в 4 т.]. Т. 1: Социология / пер. с нем. [В. А. Брун-Цеховой и др.] ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. М. : Высшая школа экономики, 2016. 444 с.

Гальперин Л. Б. Автоматизированные системы управления и их правовое обеспечение. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1978. 170 с.

Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук. Т. 1 : Наука логики. М. : Мысль, 1974. 452 с.

Геллер А. В. Уголовно-правовые и криминологические аспекты обеспечения защиты электронной информации и Интернета : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 219 с.

Глушков А. В. Проблемы правового регулирования интернет-отношений : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2007. 198 с.

Голычев А. А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России : дис. … канд. полит. наук. М., 2006. 238 с.

Горшкова Л. В. Правовые проблемы регулирования частноправовых отношений международного характера в сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 184 с.

Григонис Э. П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2000. 42 с.

Григорьев П. В. Электронное правительство в России : проблемы и перспективы развития // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2009. № 3. С. 89–90.

Григорян Л. Л. Теоретические и конституционные основы механизма советского государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1989. 17 с.

Гусейнов Р. Г. Киберократическая природа современных государств // Вопросы российской юстиции. 2020. № 8. С. 28–32.

Данилов Н. А. Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. 158 с.

Дремлюга Р. И. Интернет-преступность : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. 248 с.

Жарова А. К. Правовые проблемы обращения информации в Интернете. Опыт Республики Узбекистан : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.

Зазулин А. И. Правовые и методологические основы использования цифровой информации в доказывании по уголовному делу : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. 251 с.

Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Рос. газета – Столичный выпуск. 2018. № 115 (7578).

Иншакова Е. Г. «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2015. 212 с.

Искакова М. К. Механизм советского общенародного государства : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1984. 199 с.

Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.

Казарян Э. А. Совершенствование правового регулирования распространения информации в интернете : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. 213 с.

Казьмина Е. А. Электронная демократия как необходимое условие формирования гражданского общества в России : монография. Барнаул : Изд-во ААЭП, 2016. 183 с.

Капустин Д. И. Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2007. 212 с.

Кафтан В. В. Философия современного информационного общества // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Серия : Философские науки. 2017. № 2. С. 39–47.

Кесареева Т. П. Криминологическая характеристика и проблемы предупреждения преступности в российском сегменте сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. 195 с.

Киселев А. С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Белгород, 2018. 22 с.

Колмогоров А. Н. Интерполирование и экстраполирование стационарных случайных последовательностей // Изв. АН СССР. Сер. матем., 1941. Т. 5, № 1. С. 3–14.

Копейчиков В. В. Вопросы теории механизма советского социалистического государства : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харьков, 1969. 37 с.

Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. 239 с.

Летёлкин Н. В. Уголовно-правовое противодействие преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных сетей : включая сеть Интернет : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2018. 218 с.

Лолаева А. С. Право на информацию и электронная демократия (конституционно-правовое исследование) : монография. М., 2021. 253 с.

Малахов С. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. 173 с.

Маляров А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты международного сотрудничества в сфере защиты электронно-цифровой информации : дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. 266 с.

Мефодьева К. А. Цифровые данные как объект гражданско-правового регулирования в Германии, США и России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. 228 с.

Миночкин А. Л. Информационно-политические риски электронной демократии : концептуальный аспект : дис. … канд. полит. наук. Саратов, 2013. 189 с.

Михайленко Е. В. Проблемы информационно-правового регулирования отношений в глобальной компьютерной сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. 238 с.

Наумов В. Б. Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет : дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2003. 165 с.

Никодимов И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2001. 37 с.

Никодимов И. Ю. Современные проблемы теории информационного права // Вестник Моск. гос. лингв. ун-та. Образование и педагогические науки. 2016. № 2 (766). С. 105–117.

Оболонский А. А. Бюрократия и государство : очерки. М. : Институт государства и права РАН, 1996. 67 с.

Обрывкова Н. О. Электронная демократия в современном постиндустриальном обществе : дис. … канд. полит. наук. СПб., 2006. 194 с.

Ольшанецкий А. Г. Правовое обеспечение автоматизированных систем управления. М. : Юрид. лит., 1979. 127 с.

Организационно-правовые проблемы АСУ / И. Л. Бачило, С. В. Катрич, И. Л. Бродский [и др.] ; отв. ред. И. Л. Бачило, Ю. А. Тихомиров. М. : Наука, 1979. 311 с.

Петровский С. В. Правовое регулирование оказания интернет-услуг : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. 189 с.

Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М. : Юрайт, 2023. 516 с.

Протасов В. Н. Теория государства и права : учебник и практикум для вузов. М. : Юрайт, 2023. 455 с.

Пушкин Д. С. Интернет и противоправные деяния : теоретический аспект : дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. 230 с.

Ратиани З. М. Механизм советского социалистического государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1952. 13 с.

Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : дис. … канд. полит. наук. М., 2007. 136 с.

Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2016. № 3. С. 16–57.

Сурин А. В. Подготовка управленцев нового поколения : кого, чему и как учить? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 183–192.

Талапина Э. В. Алгоритмы и искусственный интеллект сквозь призму прав человека // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 25–39.

Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе. Правовой аспект : монография. М. : Юриспруденция, 2015. 187 с.

Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2015. 469 с.

Тарасов А. М. Электронное правительство : понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. № 2. С. 10–21.

Теория государства и права : учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.] ; под ред. В. К. Бабаева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. 620 с.

Тимербулатов З. М. Информационное общество России : этапы становления и развития : автореф. дис. … канд. филос. наук. Уфа, 2006. 19 с.

Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М. : Наука, 1978. 336 с.

Тихомиров Ю. А. Научная организация управления. М. : Сов. Россия, 1973. 173 с.

Тихомиров Ю. А., Кичигин Н. В., Цомартова Ф. В., Бальхаева С. Б. Право и цифровая трансформация // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 4–23.

Топчеев В. Ю. 98.04.001. Макканн Дж. Киберпространство по Гиддеру // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 8 : Науковедение : Реферативный журнал. 1998. № 4. С. 3–6.

Тропина Т. Л. Киберпреступность : понятие, состояние, уголовно-правовые меры борьбы : дис. … канд. юрид. наук. Владивосток, 2005. 235 с.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.

Халиков Р. О. Правовой режим электронного документа : вопросы использования электронной цифровой подписи : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006. 189 с.

Чеботарева А. А. Совершенствование форм и методов борьбы с распространением в сети Интернет средствами массовой информации диффамационных материалов : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. 185 с.

Чекунов И. Г. Криминологическое и уголовно-правовое обеспечение предупреждения киберпреступности : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. 223 с.

Шустова М. С. Электронное правительство : содержательная характеристика политической системы современной России : дис. … канд. полит. наук. Ростов н/Д., 2011. 177 с.

Щёголева С. В. Законодательное регулирование использования цифровых подписей в странах с развитой рыночной экономикой : сравнительно-правовой анализ : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. 239 с.

Яковлева Е. А. Электронное правительство : теоретические модели и политическая стратегия российского государства : дис. … канд. полит. наук. М., 2006. 212 с.

Bell D. The Social Framework of the Information Society // The Computer Age: A Twenty-Year View. Cambridge, Mass. : The MIT Press, 1980. P. 500–549.

Bell D. Thinking Ahead // *Harvard Business Review*. 1979. Vol. 57, no. 3 (May–June). P. 20–42.

Clift S. E-Government and Democracy – Report to the United Nations. URL: http://stevenclift.com/e-government-and-democracy-report-to-the-united-nations-by-steven-clift-2004/

Constas H. Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy // American Journal of Sociology. 1958. Vol. 63, no. 4. P. 400–409.

Drucker P. F. The New Realities : In Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View. New York : Harper and Row, 1989. 276 p.

Ellul J. The Technological Bluff. – Grand Rapids, Mich. : William B. Eerdmans Publishing Company, 1990. 418 p.

Expert Group on Taxation of the Digital Economy. Brussels : European Commission. URL: http://https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/general_issues.pdf

Hacker K. L., Dijk J. Digital Democracy : Issues of Theory and Practice. London : SAGE Publications Ltd, 2000. 228 p.

Jurgen G. Backhaus Economic Principles of Constitutions: An Economic Analysis of Constitutional Law // Independent Institute Working Paper Number 40. August 2001. URL: https://www.independent.org/pdf/working_papers/40_economic.pdf

Lowi T. J. The Third Revolution, Politics, and the Prospect for an Open Society // IEEE Transactions on Communications. 1975. Vol. 23, no. 10. P. 1019–1028.

O'Malley M. Smarter Government : How to Govern for Results in the Information Age. Esri Press, 2019. 332 p.

Ronfeldt D. Cyberocracy, Cyberspace, and Cyberology : Political Effects of the Information Revolution. Santa Monica, Calif. : RAND, 1991. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7745.pdf

Ronfeldt D. Cyberocracy Is Coming // The Information Society. 1992. Vol. 8, no. 4. P. 243–296.

Sola Pool I. Technologies of Freedom. – Cambridge, Mass. : The Belknap Press of Harvard University Press, 1983. 299 p.

Toffler A. Future shock. NewYork : Random House, 1970. 505 p.

Wiener N. Cybernetics : Or Control and Communication in the Animal and the Machine. 2nd revised ed. Paris : Hermann & Cie, Camb. Mass. (MIT Press), 1961. 212 p.

World Bank. 2019. Information and Communications for Development 2018 : Data-Driven Development. Information and Communications for Development. Washington, DC: World Bank. URL: https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/publication/data-driven-development (дата обращения: 28.05.2023).

References

Afanasiev V. G. Scientific management of society : experience of system research. 2nd ed., add. M. : Politizdat, 1973. 391 p.

Agalin D. S. The introduction of "electronic government" as an anti-corruption practice in the context of the political modernization of Russia. Cand. polit. sciences diss. Krasnodar, 2009. 214 p.

Alpidovskaya M. L. The concept of rational bureaucracy of an industrial society by M. Weber // Finance: theory and practice. 2007. No. 2. P. 82–89.

Antonov Ya. V. Electronic voting in the system of electronic democracy: constitutional and legal research : cand. legal sci. diss. Moscow, 2015. 220 p.

Azizov R. F. The problem of the relationship between the terms "electronic government" and "electronic state" in modern information law // Bulletin of the Vladimir Law Institute. 2014. No. 4 (33). P. 135–143.

Bachilo I. L. Information law : a textbook for universities. Moscow : Yurait, 2023. 419 p.

Baryshnikov P. N. Morphology of a technological fairy tale : Internet of things and social distances // Sociology of power. 2015. Iss. 27, no. 1. P. 37–54.

Baturin Yu. M. Law and politics in the computer circle: bourgeois democracy and "electronic dictatorship" / rep. ed. and [aut. afterword] G. Kh. Shakhnazarov. Moscow : Nauka, 1987. 109 p.

Begishev I. R. The concept and types of crimes in the sphere of circulation of digital information : cand. legal sci. diss. Kazan, 2017. 204 p.

Bell D. The Social Framework of the Information Society // The Computer Age: A Twenty-Year View. Cambridge, Mass. : The MIT Press, 1980. P. 500–549.

Bell D. Thinking Ahead // Harvard Business Review. 1979. Vol. 57, no. 3 (May–June). P. 20–42.

Big explanatory dictionary of the Russian language / [ed. S. A. Kuznetsov]. St. Petersburg : Norint, 2000. 1536 p.

Bradul N. V., Lebezova E. M. Conceptualization of the concept of "Smart Government" : scientometric approach // Manager. 2020. Vol. 11, no. 3. P. 33–45.

Bukht R., Hicks R. Definition, concept and measurement of the digital economy // Bulletin of international organizations : education, science, new economy. 2018. Vol. 13, no. 2. P. 143–172.

Burinov M. A. Building an electronic state as a factor in the modernization of public administration in the regions // Philosophy of social communications. 2013. No. 1 (22). P. 123–129.

Chebotareva A. A. Improving the forms and methods of combating the spread of defamatory materials on the Internet by the media : cand. legal sci. diss. Moscow, 2008. 185 p.

Chekunov I. G. Criminological and criminal law support for the prevention of cybercrime : cand. legal sci. diss. Moscow, 2013. 223 p.

Clift S. E-Government and Democracy – Report to the United Nations. URL: http://stevenclift.com/e-government-and-democracy-report-to-the-united-nations-by-steven-clift-2004/ (дата обращения: 28.08.2019).

Constas H. Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy // American Journal of Sociology. 1958. Vol. 63, no. 4. P. 400–409.

Danilov N.A. Legal regulation of e-government in foreign countries : cand. legal sciences diss. Moscow, 2013. 158 p.

Dremlyuga R. I. Internet crime : cand. legal sci. diss. Vladivostok, 2007. 248 p.

Drucker P. F. The New Realities : In Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View. New York : Harper and Row, 1989. 276 p.

Ellul J. The Technological Bluff. – Grand Rapids, Mich. : William B. Eerdmans Publishing Company, 1990. 418 p.

Expert Group on Taxation of the Digital Economy. Brussels : European Commission. URL: http://https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/general_issues.pdf (дата обращения: 19.06.2023).

Galperin L. B. Automated control systems and their legal support. Tomsk : Publishing House Vol. un-ta, 1978. 170 p.

Geller A. V. Criminal-legal and criminological aspects of ensuring the protection of electronic information and the Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2006. 219 p.

Glushkov A. V. Problems of legal regulation of Internet relations : cand. legal sci. diss. St. Petersburg, 2007. 198 p.

Golychev A. A. Electronic democracy as a factor in increasing the political participation of citizens of modern Russia : cand. polit. sci. diss. Moscow, 2006. 238 p.

Gorshkova L. V. Legal problems of regulation of private law relations of an international nature on the Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2005. 184 p.

Grigonis E. P. The mechanism of the state (theoretical and legal aspect) : dr. legal sci. diss. abstr. St. Petersburg, 2000. 42 p.

Grigoriev P. V. E-Government in Russia : Problems and Prospects of Development // Izvestia of Higher Educational Institutions. Sociology. Economy. Policy. 2009. No. 3. P. 89–90.

Grigoryan L. L. Theoretical and constitutional foundations of the mechanism of the Soviet state : cand. legal sci. diss. abstr. Moscow, 1989. 17 p.

Hacker K. L., Dijk J. Digital Democracy : Issues of Theory and Practice. London : SAGE Publications Ltd, 2000. 228 p.

Hegel G. W. F. Encyclopedia of Philosophical Sciences. Vol. 1: The Science of Logic. Moscow : Thought, 1974. 452 p.

Huseynov R. G. Cybercratic nature of modern states // Issues of Russian justice. 2020. No. 8. P. 28–32.

Inshakova E. G. "Electronic government" in public administration: administrative and legal problems of organization and functioning : cand. legal sci. diss. Voronezh, 2015. 212 p.

Iskakova M. K. Mechanism of the Soviet nationwide state : cand. legal sci. diss. Saratov, 1984. 199 p.

Jurgen G. Backhaus Economic Principles of Constitutions : An Economic Analysis of Constitutional Law // Independent Institute Working Paper Number 40. August 2001. URL: https://www.independent.org/pdf/working_papers/40_economic.pdf

Kabytov P. P., Starodubova O. E. The impact of digitalization on the implementation of the powers of executive authorities // Journal of Russian Law. 2020. No. 11. P. 113–126.

Kaftan V. V. Philosophy of the modern information society // Bulletin of the Moscow State Regional University. Series : Philosophical Sciences. 2017. No. 2. P. 39–47.

Kapustin D. I. Issues of legal protection of mass media on the Internet in the Russian Federation : cand. legal sci. diss. St. Petersburg, 2007. 212 p.

Kazaryan E. A. Improving the legal regulation of the dissemination of information on the Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2004. 213 p.

Kazmina E. A. Electronic democracy as a necessary condition for the formation of civil society in Russia : a monograph. Barnaul : AAEP Publishing House, 2016. 183 p.

Kesareeva T. P. Criminological characteristics and problems of crime prevention in the Russian segment of the Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2002. 195 p.

Khabrieva T. Ya., Chernogor N. N. Law in the conditions of digital reality // Journal of Russian law. 2018. No. 1. P. 85–102.

Khalikov R. O. Legal regime of an electronic document : Issues of using an electronic digital signature : cand. legal sci. diss. Kazan, 2006. 189 p.

Kiselev A. S. Formation of the idea of an electronic state and features of its implementation : theoretical and legal research : cand. legal sci. diss. abstr. Belgorod, 2018. 22 p.

Kolmogorov A. N. Interpolation and extrapolation of stationary random sequences // Izv. Academy of Sciences of the USSR. Ser. Mat., 1941. Vol. 5, no. 1. P. 3–14.

Kopeychikov V. V. Questions of the theory of the mechanism of the Soviet socialist state: dr. legal sci. diss. abstr. Kharkov, 1969. 37 p.

Leist O.E. Sanctions and liability under Soviet law (theoretical problems). Moscow, 1981. 239 p.

Letelkin N. V. Criminal legal counteraction to crimes committed using information and telecommunication networks: including the Internet : cand. legal sci. diss. Nizhny Novgorod, 2018. 218 p.

Lolaeva A. S. The right to information and e-democracy (constitutional and legal research) : monograph. Moscow, 2021. 253 p.

Lowi T. J. The Third Revolution, Politics, and the Prospect for an Open Society // IEEE Transactions on Communications. 1975. Vol. 23, no. 10. P. 1019–1028.

Malakhov S. V. Civil law regulation of relations in the global computer network Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2001. 173 p.

Malyarov A. I. Criminal-legal and criminological aspects of international cooperation in the field of protection of electronic digital information : cand. legal sci. diss. Krasnodar, 2008. 266 p.

Methodieva K. A. Digital data as an object of civil law regulation in Germany, the USA and Russia : cand. legal sci. diss. Moscow, 2019. 228 p.

Mikhailenko E. V. Problems of information and legal regulation of relations in the global computer network Internet : cand. legal sci. diss. Moscow, 2004. 238 p.

Minochkin A. L. Information and political risks of e-democracy : conceptual aspect : cand. polit. sci. diss. Saratov, 2013. 189 p.

Naumov V. B. Legal regulation of the dissemination of information on the Internet : cand. legal sci. diss. St. Petersburg, 2003. 165 p.

Nikodimov I. Yu. Information and communication function of the state and the mechanism of its implementation in modern Russia : Theoretical and comparative legal analysis : dr. legal sci. diss. abstr. St. Petersburg, 2001. 37 p.

Nikodimov I. Yu. Modern problems of the theory of information law // Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Education and pedagogical sciences. 2016. No. 2 (766). P. 105–117.

Obolonsky A. A. Bureaucracy and the state : essays. Moscow : Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 1996. 67 p.

Obryvkova N. O. Electronic democracy in modern postindustrial society : cand. polit. sci. diss. St. Petersburg, 2006. 194 p.

Olshanetsky A. G. Legal support of automated control systems. Moscow : Yurid. lit., 1979. 127 p.

O'Malley M. Smarter Government : How to Govern for Results in the Information Age. Esri Press, 2019. 332 p.

Organizational and legal problems of automated control systems / I. L. Bachilo, S. V. Katrich, I. L. Brodsky et al. ; eds. I. L. Bachilo, Yu. A. Tikhomirov]. Moscow : Nauka, 1979. 311 p.

Petrovsky S. V. Legal regulation of the provision of Internet services : cand. legal sci. diss. Moscow, 2002. 189 p.

Pigolkin A. S., Golovistikova A. N., Dmitriev Yu. A. Theory of state and law : a textbook for universities / eds. A. S. Pigolkin, Yu. A. Dmitriev. Moscow : Yurayt, 2023. 516 p.

Protasov V. N. Theory of state and law: textbook and workshop for universities. Moscow : Yurayt, 2023. 455 p.

Pushkin D. S. Internet and illegal acts : Theoretical aspect : cand. legal sci. diss. Moscow, 2003. 230 p.

Ratiani Z. M. The mechanism of the Soviet socialist state : cand. legal sci. diss. abstr. Moscow, 1952. 13 p.

Ronfeldt D. Cyberocracy Is Coming // The Information Society. 1992. Vol. 8, no. 4. P. 243–296.

Ronfeldt D. Cyberocracy, Cyberspace, and Cyberology : Political Effects of the Information Revolution. Santa Monica, Calif. : RAND, 1991. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7745.pdf

Shchegoleva S. V. Legislative regulation of the use of digital signatures in countries with developed market economies : a comparative legal analysis : cand. legal sci. diss. Moscow, 2011. 239 p.

Shustova M. S. E-government : a meaningful characteristic of the political system of modern Russia : cand. polit. sci. diss. Rostov-on-Don, 2011. 177 p.

Sola Pool I. Technologies of Freedom. Cambridge, Mass. : The Belknap Press of Harvard University Press, 1983. 299 p.

Solodov V. V. E-government as a tool for the transformation of public administration : cand. polit. sci. diss. Moscow, 2007. 136 p.

Starilov Yu. N. The system of federal executive bodies : formation in order of transparent lawmaking or government procedures? // Bulletin of the Voronezh State University. Series : Law. 2016. No. 3. P. 16–57.

Surin A. V. Training new generation managers : whom, what and how to teach? // Issues of state and municipal management. 2007. No. 1. P. 183–192.

Talapina E. V. Algorithms and artificial intelligence through the prism of human rights // Journal of Russian Law. 2020. No. 10. P. 25–39.

Talapina E. V. Modernization of public administration in the information society: information-legal research : dr. legal sciences diss. Moscow, 2015. 469 p.

Talapina E. V. Public administration in the information society. Legal aspect : monograph. Moskow : Jurisprudence, 2015. 187 p.

Tarasov A. M. Electronic government : concept and system // Law and cybersecurity. 2013. No. 2. P. 10–21.

Theory of state and law : a textbook for universities / V. K. Babaev et al. ; ed. V. K. Babaev. 5th ed., revised. and additional. Moscow : Yurayt, 2023. 620 p.

Tikhomirov Yu. A. Management mechanism in a developed socialist society. Moscow : Nauka, 1978. 336 p.

Tikhomirov Yu. A. Scientific organization of management. Moscow : Sov. Russia, 1973. 173 p.

Tikhomirov Yu. A., Kichigin N. V., Tsomartova F. V., Balkhaeva S. B. Law and digital transformation // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2021. No. 2. P. 4–23.

Timerbulatov Z. M. Information society of Russia : stages of formation and development : cand. philosoph. sci. diss. abstr. Ufa, 2006. 19 p.

Toffler A. Future shock. New York : Random House, 1970. 505 p.

Topcheev V. Yu. 98.04.001. McCann J. Cyberspace according to Gidder // Social and Humanitarian Sciences. Domestic and foreign literature. Ser. 8: Science of Science: Abstract Journal. 1998. No. 4. P. 3–6.

Tropina T. L. Cybercrime: concept, state, criminal law measures of struggle : cand. legal sci. diss. Vladivostok, 2005. 235 p.

Vasenina A. N. Information function of the modern Russian state : cand. legal sci. diss. abstr. Nizhny Novgorod, 2007. 35 p.

Vasiliev A. M. Legal categories. Methodological aspects of development of the system of categories of the theory of law. Moscow : Yurid. lit., 1976. 264 p.

Weber M. Economy and society: essays on understanding sociology: [in 4 volumes]. Vol. 1 : Sociology / per. With. German [V. A. Brun-Tsekhova et al.] ; ed. L. G. Ionin. Moscow : Higher School of Economics, 2016. 444 p.

Wiener N. Cybernetics : Or Control and Communication in the Animal and the Machine. 2nd revised ed. Paris : Hermann & Cie, Camb. Mass. (MIT Press), 1961. 212 p.

World Bank. 2019. Information and Communications for Development 2018 : Data-Driven Development. Information and Communications for Development. Washington, DC: World Bank. URL: https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/publication/data-driven-development (дата обращения: 28.05.2023).

Yakovleva E. A. E-Government : Theoretical Models and Political Strategy of the Russian State : cand. polit. sci. diss. Moscow, 2006. 212 p.

Zazulin A. I. Legal and methodological bases for the use of digital information in proving in a criminal case : cand. legal sci. diss. Ekaterinburg, 2018. 251 p.

Zharova A. K. Legal problems of information circulation on the Internet. Experience of the Republic of Uzbekistan : cand. legal sci. diss. Moscow, 2002. 198 p.

Zorkin V. Law in the digital world. Reflection on the margins of the St. Petersburg International Legal Forum // Rossiyskaya gazeta – Stolichny issue. 2018. No. 115 (7578).

Нижегородская академия МВД России

Макарейко Н. В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса

E-mail: makareiko_nik@mail.ru

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Мамай Е. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства

E-mail: emamaj@hse.ru

Поступила в редакцию: 06.09.2023

Для цитирования:

Макарейко Н. В., Мамай Е. А. Киберократия как вектор развития современного государственного управления и предмет осмысления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 114–133. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/114–133.

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Makareiko N. V., Doctor of Legal Science, Professor, Professor of the Administrative Law and Process Department

E-mail: makareiko_nik@mail.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Mamai E. A., Candidate of Legal Science, Associate Professor, Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department

E-mail: emamaj@hse.ru

Received: 06.09.2023

For citation:

Makareiko N. V., Mamai E. A. Cyberocracy as a vector for the development of modern public administration and a subject of reflection // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 114–133. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/114–133.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/134–139

ВЛАСТЬ КАК ПРЕДПОСЫЛКА УПРАВЛЕНИЯ

Е. Г. Иншакова
Воронежский государственный университет

POWER AS A PRECONDITION OF GOVERNANCE

E. G. Inshakova
Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются вопросы соотношения власти и управления. Предпринята попытка осмысления основного предназначения власти, которая создает условия для возникновения и существования управления. Подчеркивается, что отсутствие надлежащего управления приводит к кризисным состояниям, конфликтам, социальной напряженности, и чаще всего в этом виновата именно власть. Субъект власти приобретает общественный смысл, когда превращается в субъект управления и становится звеном в реализации закономерностей общественного развития.
Ключевые слова: власть, общественные потребности, ресурсы власти, управление.

Abstract: the issues of correlation of power and control are considered. An attempt has been made to comprehend the main purpose of power, which creates conditions for the emergence and existence of management. It is emphasized that the lack of proper management leads to crises, conflicts, social tensions, and most often it is the authorities who are to blame. The subject of power acquires social meaning when it turns into a subject of control and becomes a link in the implementation of the laws of social development.
Key words: power, social needs, power resources, management.

> «Наверху» говорят о разных идеалах, ценностях и целях, в «середине» к ним относятся с иронией, ибо знают цену словам, «внизу» живут по существующим условиям и вообще не интересуются тем, кто, где и что «глаголет».
>
> *Г. В. Атаманчук*

Власть оказывает существенное влияние на устремления людей. Сталкиваясь с ней на каждом шагу, человек невольно пытается постичь это сложное явление, стремится понять, что является ее основным источником, а также осмыслить, каковы ее форма и содержание. Власть представляет в обществе не только формальный авторитет, но и огромную, практически действующую силу, во многом определяющую судьбу человека.

Власть – категория «человеческая». Власть – явление, имманентно присущее человеческому коллективу (всех членов общества или отдельных представителей, «власть публики» со свойственными ей специфическими признаками, формами и принципами организации и функционирования[1]), объективно нуждающаяся в общем руководстве (категория руководства[2]). Она осознается людьми, заставляя их подчиняться воле других, ибо за этим стоит возможность принуждения[3]. При этом Ю. Е. Аврутин отмечал нелепость отрицания проявлений власти в процессе подчинения воли одного из субъектов и неправильность сведения сущности властных

© Иншакова Е. Г., 2023

[1] См.: Разграничение предметов ведения и полномочий в системе публичной власти : учеб. пособие для магистратуры / под ред. А. М. Осавелюка. М., 2021. С. 27.

[2] См.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 58.

[3] См.: *Чиркин В. Е.* Территориальная организация публичной власти : монография. М., 2019. С. 61.

отношений только к произволу и принуждению, хотя для подобного сведения их к насилию есть конкретные основания. Власть становится неполной, когда субъект не достигает поставленных целей. Такой недостигнутый результат порождает большие трудности, связанные с преодолением сопротивления других людей, свидетельствуют не об успехе власти, а о ее ущербности. И не вполне понятно, почему вовлечение людей к достижению общественно значимых целей должно осуществляться только на основе принуждения и насилия[4].

Существуют объективные основания возникновения власти. Во-первых, дифференциация людей по различным признакам (уровню развития, психическим и физическим особенностям). Далее следует отметить способы функционирования, на основе которых они взаимодействуют между собой. И в-третьих, необходимо обратить внимание на различные формы и методы деятельности, когда одни признают верховенство воли других и в соответствии с этим совершают конкретные действия-поступки, создают или изменяют свою жизнь.

Истоки возникновения властеотношений оказывают мощное влияние на понимание феномена «власть». Их сущность не может сводиться только лишь к насилию и принуждению, ибо привлечение людей к достижению общественно значимых целей с опорой на принуждение выступает крайней мерой[5]. Властеотношение состоит из субъекта, объекта и содержания. Во взаимодействии этих трех составляющих можно увидеть отношение объекта к властным требованиям, содержание воздействия субъекта на него (какие конкретно управляющие воздействия он призван формировать для жизнеобеспечения управляемых объектов)[6]. В случае отсутствия связи между ними теряет смысл и само управление как объективно существующее явление, ибо в обществе те или иные закономерности проявляются не стихийно, а прежде всего через определенный механизм их познания и использования[7]. Причем в управлении реализуется особое воздействие. Речь идет прежде всего о практическом целеполагании, предопределяющем его результаты. Для реализации различных целей необходима организация, распределение функциональных ролей (реальном влиянии субъекта на объект). И последнюю – регулирующую – роль управления (в рамках целеполагания и дальнейшего взаимодействия) сложно переоценить. Здесь можно проследить связь управления и различных социальных норм, а также роль управления в обеспечении практического действия таких регуляторов.

Субъекты власти зачастую рассматриваются вне взаимосвязей с управлением. Когда же субъект власти превращается в субъект управления и становится важным звеном (обязательным и ответственным) в реализации общественных закономерностей? Благодаря этому он приобретает общественный смысл и органично вписывается в процессы жизнедеятельности всего общества. Субъекты власти превращаются в субъекты управления в том случае, когда весь потенциал направляют на реализацию актуальных и эффективных управляющих воздействий, и состояние общества будет свидетельствовать о том, что они выполняют свое основное предназначение – служат общественным интересам.

Вызванное к жизни объективными условиями существования людей и реализующее ее основное предназначение по управлению, власть как естественно-общественное явление наделяется способностью владеть, пользоваться и распоряжаться различными ресурсами, необходимыми для жизнедеятельности общества и направляемыми впоследствии на удовлетворение его потребностей. Посредством реализации прямых и обратных связей происходит накопление ресурсов и обеспечивается нормальное существование общества, укрепляется власть[8]. Причем без учета таких связей невозможно управление в демократическом обществе. Реакция общества на различные действия органов государства зачастую изменяет управленческие решения. Обратное воздействие тоже в каком-то смысле рассматривается как управ-

[4] См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2020. С. 75.

[5] См.: *Аврутин Ю. Е.* Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. ст. Ю. Н. Старилова. СПб., 2017. С. 87–91.

[6] См.: *Атаманчук Г. В.* Управление : всегда есть варианты. М., 1999. С. 84.

[7] См.: *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М., 1972. С. 8.

[8] См.: *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). [Серия: «Об управлении : избранное» : в 6 кн. Кн. 3]. М., 2018. С. 21, 84–86.

ление[9]. Путем обратной связи управляющая система получает информацию о состоянии объекта. Не осведомившись, что с ним происходит, эффективно управлять им не получится. По другим векторам она воздействует на объект, управляет им, без него также управлять невозможно[10]. Проблемы возникают тогда, когда слишком много ресурсов власти уходит на обеспечение ее функционирования. За такое «потребление» в конечном счете приходится платить слишком высокую цену: нарастает социальная напряженность, возникают конфликты, экономические кризисы.

Широко используемые обратные связи позволяют функционировать различным общественным институтам и обеспечивать согласованную управленческую деятельность на всех иерархических уровнях системы[11].

Следует особо подчеркнуть, что не всегда осознавалось значение управления, и не всегда оно осуществлялось надлежащим образом, поэтому победы чередовались с поражениями, культурные взлеты завершались упадками, слабые подчиняли сильных, а сильные саморазрушались, богатые превращались в бедных. За уровень управления всегда приходилось платить: относящиеся к нему с уважением (в части совершенствования, почитания) оказывались в выигрыше (или «на поле брани или в мирном труде, или в развитии экономики и духовности, или в иных вопросах человеческой жизни»[12]); игнорировавшие управление ссылались на его стихийность и подверженность роковому влиянию или потусторонним силам, «превращали в прах великие достижения человеческого таланта, оборачивались для общества бедствиями и утратами»[13]. В управленческой деятельности переплетено почти все многообразие жизни человека: его психика и техническая работа, внутренние побудительные мотивы и внешние принудительные регуляторы, интерес и информация, творческие способности и физические усилия, научные знания и собственный опыт, интуиция и математический просчет, правовое регулирование и свобода поиска, современный компьютер и грамотность, космические системы связи и умение слушать и слышать друг друга, навыки командовать и стремления подчиняться[14].

Думается, все происходящее в области управления оказывает на людей и активное педагогическое влияние. Существует ничем не обоснованное мнение о том, что педагогический процесс (обучения и воспитания) завершается где-то к 18 годам, в лучшем случае – в момент окончания вуза, а дальше человек уже живет с «багажом», который приобрел к этому времени. На самом деле педагогический процесс для каждого человека продолжается до самой его смерти, и особенно активно происходит в период его активной трудовой деятельности[15].

Противоречия и трудности с многогранными результатами начинаются при определении объема, предметного состава и способов использования средств, направляемых на обеспечение функционирования субъектов власти. Выбор остается за ними, и все упирается в их нравственные и ценностные ориентации[16]. Следует отметить, что произошел огромный разрыв между сущностью власти как общественного явления, связанного с жизнедеятельностью общества, с идеологией и психологией субъектов власти. Более того, властные субъекты зачастую отступают от правды и справедливости, от свободы для людей и ответственности перед людьми, что неизбежно отражается на уровне управления общественными процессами и на уровне управляемости в обществе. Таким образом, уровень духовных, нравственных и интеллектуальных параметров субъектов власти имеет определяющее значение. Воспроизводя культуру общества, власть и управление определяются этой культурой и напрямую зависят от нее[17].

Необходимо, чтобы интересы субъектов власти-управления и управляемых объектов совпадали. Только тогда объективно обусловленные управленческие решения будут субъективно обоснованными и, как следствие, социально эффективными. Существующий огромный разрыв между ними в конечном счете изнутри ос-

[9] См.: *Чиркин В. Е.* Основы государственного и муниципального управления : учебник. М., 2022. С. 15.

[10] См.: *Попов Л. Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2019. С. 8.

[11] См.: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М., 2021. С. 48.

[12] *Атаманчук Г. В.* Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М., 2002. С. 6.

[13] Там же. С. 10.

[14] См.: Там же. С. 5–10.

[15] См.: *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). С. 300–301.

[16] Там же. С. 92–93.

[17] См.: Там же. С. 102–104.

лабляет государство, поскольку сведение сути управления к принятию решений, зависящих исключительно от воли субъектов власти, является заблуждением и приводит к плохим результатам. Выраженная в них сила и активность субъекта управления должна в итоге освоить запросы и закономерности управляемых объектов и воспроизвести их в таких решениях. Более того, «когда государству следует принять непопулярное для общества решение, вся незыблемость и привлекательность установленного правового порядка вмиг рушатся, а государственное решение принимается с помощью "демократической силы", содержащей в своем арсенале средства политико-правового принуждения»[18]. Вовлеченность населения в принятие решений повлияет на качество управления, повысит гражданскую активность, сделает их принятие прозрачным, а государственных служащих – реально подотчетных гражданам[19].

Следовательно, самые важные цели управления заключаются в обеспечении достойной жизни и свободном развитии личности, уровня его благосостояния посредством удовлетворения потребностей и законных интересов, а также обеспечения конституционных, экономических и политических прав граждан, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка[20]. Кроме того, при оценке результатов управления целесообразно проектировать их на будущее, поскольку этот результат является итогом прошлых, проделанных усилий, а также основой и ресурсом для будущего. Это предполагает определение устойчивости результата управления (существования и действия длительное время)[21]. Причем устойчивость – это не пресловутая «стабильность любой ценой», которая наивысшей формы достигает на кладбище. Под устойчивостью следует понимать сочетание наследования и развития, преемственности и новизны, позволяющее социально-государственной системе двигаться быстро и эффективно, без падений и обрушений. Дополняя известную метафору о велосипедисте, не падающем из-за непрерывного движения, В. Д. Зорькин отмечает, что для его движения он не должен разносить вдребезги велосипед, по нему и по велосипеду не должны стрелять из всех видов оружия[22].

Таким образом, между властью и управлением существуют объективно необходимые взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме того, между людьми как основным источником власти, фактором общественного развития и управляющими субъектами на определенных этапах возникают противоречия, появляется отчуждение. И тогда основным способом преодоления таких противоречий является именно управление, в процессе которого субъекты власти должны направлять ресурсы на обеспечение нормальной жизнедеятельности общества. Причем очевидно, что на систему управления в современных условиях ложится огромная нагрузка организации, координации, интегрирования ресурсов по каждому из направлений его функциональной деятельности, обеспечения экономичности и действенности получаемых результатов[23]. Однако результаты функционирования всех видов власти не вполне соответствуют потребностям общества и их надлежащему удовлетворению. Кроме того, сила государства, органов власти коренится в их опоре, в экономических, политических и идеологических ресурсах, которыми они располагают, но прежде всего эта сила зависит от общественной поддержки. Государство, имеющее внушительную территорию, серьезную армию, природные богатства, – слабое государство, если оно лишено поддержки населения[24]. Следовательно, причина всех страданий и бедствий, войн и беспорядков не в государственной власти, не в богатстве или капитале, не в научном знании или технологическом уровне, взятых самими по себе, а в том, как и для чего используют власть люди, олицетворяющие ее и владеющие ею. Любой из видов власти может быть созидательным, творческим, интеллектуальным, гуманным, справедливым, достойным, благородным, исходящим из знаний, опыта и нравственности. А может быть и

[18] *Старилов Ю. Н.* Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2023. № 1. С. 22.

[19] См.: *Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А.* «Совместное публичное управление» : дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49.

[20] См.: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 23.

[21] См.: *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). С. 264.

[22] См.: *Зорькин В. Д.* Право против хаоса : монография. М., 2020. С. 291.

[23] См.: *Бачило И. Л.* Сперанский – патриарх науки управления России. М., 2015. С. 185.

[24] См.: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 20.

наоборот – грубым, безграмотным, бездушным, фискальным, роскошествующим и основанном на обмане, запугивании, давлении, насилии и страхе[25]. Если не создавать иллюзии, не фантазировать и не мечтать, не полагаться на «невидимую руку» или чью-то «высшую» волю, а стоять на почве жизни, то следует признать, что в обществе лишь одна сила, способная обеспечивать его существование и развитие. Такой силой является власть разной природы и разных видов, но именно и только власть. Можно до бесконечности давать ей отрицательные характеристики, но без нее еще хуже. Сущностная проблема в характере и ее состоянии, потенциале, целевых и ценностных ориентациях, в основаниях и практической результативности[26].

Библиографический список

Авакьян С. А., *Шевердяев С. Н., Кененова И. П.* Современные проблемы организации публичной власти : монография. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А. «Совместное публичное управление» : дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49–52.

Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2020. 543 с.

Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. статья Ю. Н. Старилова. СПб. : Юридический центр, 2017. 722 с.

Атаманчук Г. В. Управление : всегда есть варианты. М. : Изд-во РАГС, 1999. 375 с.

Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем) [Серия: «Об управлении: избранное» : в 6 книгах. Кн. 3]. М. : Academia, 2018. 424 с.

Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М. : Экономика, 2002. 567 с.

Бачило И. Л. Сперанский – патриарх науки управления России. М. : ИГП РАН – Канон+, 2015. 312 с.

Зорькин В. Д. Право против хаоса : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2020. 368 с.

Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма : Инфра-М, 2019. 368 с.

Разграничение предметов ведения и полномочий в системе публичной власти : учеб. пособия для магистратуры / под ред. А. М. Осавелюка. М. : Норма : Инфра-М, 2021. 184 с.

Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2021. 264 с.

Старилов Ю. Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 7–32.

Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. 288 с.

Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления : учебник. М. : Норма : Инфра-М, 2022. 384 с.

Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 208 с.

References

Atamanchuk G. V. Management : there are always options. Moscow : Publishing House of the RAGS, 1999. 375 p.

Atamanchuk G. V. Management in the life of people (essays on problems) [Series : "On management: favorites". In 6 books. Book 3]. Moscow : Academia, 2018. 424 p.

Atamanchuk G. V. Management is a development factor (thinking about management activities). Moscow : Economy, 2002. 567 p.

Avakyan S. A., Sheverdyaev S. N., Kenenova I. P. Modern problems of public authority organization : monograph. Moscow : Yustitsinform, 2014. 596 p.

Averin A. V., Pogodina I. V., Avdeev D. A. «Cooperative public administration»: a definition for domestic theory and practice // State power and local self-government. 2021. No. 3. P. 49–52.

Avrutin Yu. E. Selected works. Reflections on the state and state power, law and order, public administration and administrative law / ed. Yu. N. Starilov. St. Petersburg : Legal Center, 2017. 722 p.

Avrutin Yu. E. State and law. Theory and practice: textbook for university students studying in the field of study "Jurisprudence". Moscow : UNITY-DANA : Act and Law, 2020. 543 p.

Bachilo I. L. Speransky is the patriarch of the science of management in Russia. Moscow : IGP RAS – Kanon +, 2015. 312 p.

Chirkin V. E. Fundamentals of state and municipal management : textbook. Moscow : Norma : Infra-M, 2022. 384 p.

[25] См.: *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей. С. 288.

[26] См.: Там же. С. 287.

Chirkin V. E. Territorial organization of public authority : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2019. 208 p.

Delimitation of subjects of jurisdiction and powers in the system of public authority : textbook for magistracy / ed. A. M. Osavelyuk. Moscow : Norma : Infra-M, 2021. 184 p.

Popov L. L. Renaissance of public administration in Russia. Chosen. Moscow : Norma : Infra-M, 2019. 368 p.

Rossinsky B. V. Problems of public administration from the standpoint of systems theory : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2021. 264 p.

Starilov Yu. N. Conservatism of legal policy as a guarantee of progress in the sphere of administrative and other public relations // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2023. No. 1. P. 7–32.

Tikhomirov Yu. A. Management decision. Moscow : Science, 1972. 288 p.

Zorkin V. D. Law against chaos : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2020. 368 p.

Воронежский государственный университет
Центральный филиал Российского государственного университета правосудия
Иншакова Е. Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
E-mail: nk-eka@inbox.ru

Поступила в редакцию: 06.06.2023

Для цитирования:
Иншакова Е. Г. Власть как предпосылка управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 134–139. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/134–139.

Voronezh State University
Central Branch of the Russian State University of Justice
Inshakova E. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department; Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department
E-mail: nk-eka@inbox.ru

Received: 06.06.2023

For citation:
Inshakova E. G. Power as a precondition of governance // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 134–139. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/134–139.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/140–146

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В ЭКОНОМИКЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

С. А. Агамагомедова
Институт государства и права Российской академии наук

SELF-REGULATION IN THE ECONOMY: ADMINISTRATIVE AND LEGAL JUSTIFICATION

S. A. Agamagomedova
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Аннотация: проведен анализ эволюции научного позиционирования саморегулирования в экономике, обоснована его современная законодательная и научная трактовка. На основе исторического и сравнительно-правового методов, системного анализа сделан вывод о том, что саморегулирование в экономике выступает составляющей частью административно-правового регулирования экономических отношений, отличающейся определенной самостоятельностью субъектов. Подобная самостоятельность выражается в наделении саморегулируемых организаций регулятивными и контрольными функциями. Обращено внимание на отраслевой характер саморегулирования и сопровождение его самоконтролем, который может рассматриваться с точки зрения элемента публичного контроля в экономике. Результаты исследования позволяют сформулировать позицию о том, что использование механизмов саморегулирования в экономике отражает более широкое понимание публичности в современной системе управления.
Ключевые слова: саморегулирование, самоуправление, самоконтроль, государственное регулирование; отрасли экономики, платформа.

Abstract: the article analyzes the evolution of the scientific positioning of self-regulation in the economy, substantiates its modern legislative and scientific interpretation. On the basis of historical and comparative legal methods, system analysis, it was concluded that self-regulation in the economy is an integral part of the administrative-legal regulation of economic relations, which is distinguished by a certain independence of subjects. Such independence is expressed in vesting self-regulatory organizations with regulatory and control functions. Attention is drawn to the sectoral nature of self-regulation and its support by self-control, which can be considered from the point of view of an element of public control in the economy. The results of the study allow us to formulate a position that the use of self-regulation mechanisms in the economy reflects a broader understanding of publicity in the modern management system.
Key words: self-regulation, self management, self-control, state regulation, branches of the economy, platform.

Регулятивная форма управления, в отличие от иных управленческих форм (к примеру, правоустановительной или правоохранительной), направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций управления в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического развития и социально-культурной сфере[1].

Ведущие ученые в области административного права почти три десятилетия тому назад справедливо утверждали, что активность и эф-

© Агамагомедова С. А., 2023

[1] См.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. II : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 221.

фективность экономических и иных реформ во многом определяются характером воздействия со стороны государства на развитие прежде всего экономических процессов. Оно находит свое прямое выражение не только в законодательстве, но и управленческой деятельности, в методах ее практического осуществления[2]. Одним из таких методов, степень интереса к которому менялась в различные периоды социально-экономического строительства, выступает саморегулирование в экономике.

Профессор Ю. А. Тихомиров в первом отечественном учебнике по публичному праву отмечает, что еще предстоит по-новому осмыслить понятие публичности в обществе, не сводя его к обеспечению государственных интересов. Это – общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных, территориальных и др.), это – объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом. Это – коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление[3].

Идеи саморегуляции были достаточно популярны и в период социалистического строительства, к примеру, саморегуляции в форме самодисциплины или производственной самодеятельности. Так, Ц. А. Ямпольская на определенном этапе развития советского государства выделяет «фазу», когда принуждение было направлено на воспитание дисциплины и самодисциплины трудящихся[4]. По мнению ученого, на следующей фазе развития Советского государства выдвигается на передний план и такая форма участия трудящихся в государственном управлении, как массовая производственная самодеятельность – новые формы социалистического соревнования, производственного новаторства[5].

Концепция «ускорения социально-экономического развития страны», выдвинутая на апрельском пленуме ЦК КПСС в 1985 г. и ознаменовавшая начало эпохи перестройки, в принципе, не предполагала реформирования ни политической системы в целом, ни системы Советов в частности. Она впервые была вовлечена в орбиту перестройки в документах XXVII съезда КПСС. Однако в этих партийных установках были выставлены лишь и до этого часто повторяющиеся политические лозунги об обновлении политической системы, дальнейшем развитии Советов, повышении их роли в системе самоуправления и демократии. Причем эти требования полностью укладывались в рамки устоявшихся представлений о Советах. Более того, они исходили из убеждения в непорочности основ советского социализма. При этом главная задача заключалась в том, чтобы создать «больше социализма», так как «потенциальные возможности социализма использовались недостаточно». Относительно реформирования Советов предполагалось совершенствовать изначально заложенную в них демократическую и *самоуправляющуюся сущность* (выделено нами. – *С. А.*), но в рамках действующего законодательного регулирования[6].

Полагаем, что можно говорить о понимании самоуправления в период перестройки, трансформации политического и экономического курса в качестве синонима демократии и обновления общественной жизни в самых различных сферах. Так, ученые в конце 80-х гг. прошлого века писали, что отношения в сфере социалистической экономики с участием граждан в экономическом (народно-хозяйственном) законодательстве определяют в значительной мере демократический, самоуправленческий характер советской экономики[7]. Таким образом, обновленная экономика в этот период позиционировалась в качестве экономики с элементами самоуправления.

В период построения постперестроечной российской экономической системы ученые, напротив, констатируют тот факт, что выраженной характеристикой российского и советского политического наследия выступает отсутствие развитого гражданского (буржуазного) общества, т. е. самодеятельных, самоуправляющих-

[2] См.: *Алехин А. М., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Ч. I : Сущность и основные институты административного права : учебник. М., 1994. С. 207.

[3] См.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. М., 1995. С. 25.

[4] См.: *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 59.

[5] См.: Там же. С. 97.

[6] См.: Органы государственной власти в период советской перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2016. С. 12.

[7] См.: *Прокошин А. В.* Самоуправление народа в экономике : механизмы ускорения и торможения // Актуальные проблемы теории социалистического государства и советского строительства / отв. ред. Г. В. Атаманчук. М., 1989. С. 24.

ся социальных единиц, находящихся вне политических структур, вне государства как особого аппарата управления[8].

В начале 90-х гг. прошлого века ученые выделяли отдельную группу управленческих отношений, в рамках которых наблюдается сочетание государственной инициативы и самодеятельности тех или иных объектов управления[9].

Следует согласиться с мнением о том, что саморегулирование является объективной закономерностью движения общественного производства с момента становления его как большой системы органической целостности[10], и признать, что элементы саморегулирования, самоорганизации, самоуправления и самоконтроля всегда присущи в той или иной степени публично-правовым отношениям.

Саморегулирование и самоуправление в экономике закономерно сравниваются с государственным регулированием экономических отношений, в определенной степени противопоставляются ему. Особенно явственно это наблюдается в исследованиях экономической направленности[11]. Так, экономическая наука сопоставляет государственное регулирование экономики с саморегулированием как дискретной институциональной альтернативой, допускаемой в известных пределах и объявляемой одним из инструментов экономического регулирования, частота использования которого в последнее время возросла[12].

Сегодня ученые определяют саморегулирование в качестве саморазвивающейся открытой и сложной социально-правовой системы с организованными правовыми целями, подразделяемой на подсистемы в зависимости от различных критериев, например, используемых правовых средств; сферы общественных отношений[13].

Важным этапом в развитии саморегулирования стала его законодательная регламентация. Сегодня законодатель понимает под ним самостоятельную и инициативную деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил[14]. При этом ученые справедливо считают, что данное определение подходит лишь для целей применения этого закона, что не позволяет считать его всеобъемлющим или «общим»[15].

Контроль в области саморегулирования, или, точнее, самоконтроль, всегда был присущ подобной деятельности. Ученые также используют понятие «внутренний хозяйственный контроль» как синоним самоконтроля и понимают под ним основанную на принципах и нормах административного права, самостоятельно организованную деятельность хозяйствующих субъектов, направленную на соблюдение требований российского законодательства в сфере деятельности предпринимателя, профилактику и предупреждение нарушений обязательных требований[16]. При этом ими дифференцируются самоконтроль и общественный контроль наряду с государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем в современной системе контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации[17]. Полагаем, что в данном случае имеет место широкий подход к позиционированию публичного контроля, включающего не только контроль органов публичной власти, но и общественный контроль, а также самоконтроль.

Отдельным и относительно новым аспектом саморегулирования может выступать взаимодействие в рамках триады: хозяйствующие субъекты (бизнес), их профессиональные объединения (саморегулируемые организации) и органы публичной власти. Ученые в связи с этим

[8] См.: Оптимизация структур и механизмов федерального и регионального управления / Г. В. Атаманчук, И. С. Власенко, Г. Н. Крошкина [и др.]. М., 1994. Вып. 2. С. 21.

[9] См.: *Алехин А. М., Козлов Ю. М.* Указ. соч. С. 211.

[10] См.: *Сорокин Д. Е.* Саморегулирование в социалистической экономике. М., 1990. С. 42.

[11] См., например: *Крючкова П. В.* Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков : дис. … экон. наук. М, 2005. 283 с.

[12] См.: *Петров Д. А.* Саморегулирование как способ правового регулирования отношений в сфере предпринимательства : предпосылки, воплощение и перспективы развития. СПб., 2015. С. 39.

[13] См.: *Петров Д. А.* Указ соч. С. 42.

[14] О саморегулируемых организациях : федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

[15] См.: *Петров Д. А.* Указ. соч. С. 40.

[16] См.: *Кобзарь-Фролова М. Н.* Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 145–146.

[17] См.: Там же. С. 143.

говорят о такой форме саморегуляции, как правоприменительные соглашения и иные акты в рамках так называемого «мягкого» права (применительно, например, к взаимодействию между налоговой администрацией и транснациональными корпорациями)[18].

Исследование данного аспекта представляется достаточно распространенным в зарубежной научной литературе, посвященной саморегулированию в экономике. Так, ученые говорят о новом регулировании и саморегулировании (new regulation and self-regulation) в определенном секторе экономики совместного использования, связанном с действиями метаорганизации, или платформы. По сути, речь идет о своего рода гибридном подходе к управлению в конкретной сфере, сочетающем «мягкое» межведомственное регулирование, саморегулирование посредством процесса «частичной метаорганизации» и прямое участие гражданского общества[19]. Большинство ученых признают отраслевой характер саморегулирования. Более того, полагаем, что уровень потенциальной саморегуляции, соотношение государственного регулирования и саморегулирования обусловлены прежде всего спецификой сферы управленческого воздействия. В сферах экономики, обеспечивающих оборону страны и безопасность, возможность использования саморегулирования минимальна; в областях, реализующих в большей мере свободу конкуренции, предпринимательства, экономической самостоятельности, допустимые пределы саморегулирования шире.

Большая часть саморегулирования на уровне отрасли происходит через «метаорганизации», т. е. организации организаций. Последняя рассматривается учеными в качестве платформы. При этом одни авторы ратуют за сильную нормативно-правовую базу, иными словами, государственное регулирование, и полагают, что платформы слишком зачаточны для саморегулирования[20], другие же утверждают, что только саморегулирование экономических субъектов может позволить экономике внедрять инновации и успешно развиваться[21].

Подобные споры об эффективности саморегулирования в отдельных секторах экономики имеют место и в отечественной практике, в частности, применительно к строительной отрасли[22]. Кроме того, наблюдаются попытки внедрить саморегулирование в определенные сферы, к примеру, в деятельность таможенных представителей, которая ранее (до 2004 г.) лицензировалась, а в настоящее время государством используется реестровая система для выдачи разрешений на занятие ею (Федеральная таможенная служба ведет реестр таможенных представителей). При этом на протяжении последних лет активно обсуждается вопрос о переводе данной деятельности на саморегулирование[23]. Заметим, что в конкретном случае мы видим определенную условность разграничения предпринимательской и профессиональной деятельности с точки зрения саморегулирования: деятельность в сфере таможенного дела может рассматриваться одновременно и как предпринимательская (юридические лица), и как профессиональная (профессиональные участники рынка околотаможенных услуг). Полагаем, что необходимо тщательно изучить возможности саморегулирования в данной сфере с учетом обеспечения в ее рамках обороны страны и национальной безопасности. Это следует сделать в целях минимизации потенциальных рисков, которые могут возникнуть в сфере внешней торговли в условиях современных угроз. Пользуясь терминологий Ю. М. Козлова, отметим, что в данном случае не должно иметь место «удовлетворение адресных притязаний (протекционизм)», которое вносит элементы дисбаланса в систему государственного управления[24].

[18] См.: *Демин А. В.* Принцип определенности налогообложения : монография. М., 2015. 368 с.

[19] См.: *Berkowitz H., Souchaud A.* (Self-)Regulation of Sharing Economy Platforms Through Partial Meta-organizing // J Bus Ethics. 2019. № 159. P. 961–976.

[20] См.: *Chaffee E. C., & Rapp G. C.* Regulating online peer-to-peer lending in the aftermath of Dodd-Frank // Search of an evolving regulatory regime for an evolving industry. Wash. & Lee L. Rev. 2012. No. 69 (2). P. 485–533.

[21] См.: *Cohen M. & Sundararajan A.* Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy // University of Chicago Law Review Dialogue. 2015. No. 82 (1). P. 116–133.

[22] Достоинства и недостатки саморегулирования. Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы. URL: https://stroi.mos.ru/sro/o-sro/dostoinstva-i-nedostatki-samoregulirovaniya (дата обращения: 03.03.2023).

[23] СРО «Национальное объединение таможенных представителей». URL: https://www.vneshtrans.com/ru/sro-nacionalnoe-obedinenie-tamozhennyh-predstaviteley (дата обращения: 03.03.2023).

[24] См.: *Алехин А. М., Козлов Ю. М.* Указ. соч. С. 211.

Безусловно, необходимо развивать творческое и позитивное начало института саморегулирования в экономике. Оно представляет собой систему управления общественными делами, построенную на принципах самоорганизации и самодеятельности. Элементы саморегулирования в «подготовленных» для них сферах экономики призваны усилить их, повысить активность функционирующих в них субъектов, эффективность сектора в целом. Более того, специалисты связывают с механизмами саморегулирования новое понимание публичности в общественных отношениях. Так, Г. А. Тосунян говорит о новой публичности банковского саморегулирования[25]. Речь здесь идет, на наш взгляд, о более широкой трактовке публичности, раздвигающей пределы ее понимания от исключительно государственного. При анализе отраслевого саморегулирования в современной экономике ученые приходят к выводу, что платформа (саморегулируемая организация) выступает носителем (своего рода авангардом) интересов соответствующего бизнеса (профессиональной деятельности), совместно создает новую нормативную базу в сотрудничестве с регулирующими органами и даже повышает доверие к ним[26]. Данное понимание близко широкому использованию понятия публичной власти во всех ее проявлениях (государственная власть, общественная власть, местное самоуправление – муниципальная власть[27]), соотносится с ним. Вместе с тем подобная позиция делает актуальным другой вопрос: о соотношении общественного контроля и самоконтроля.

Организация-платформа (метаорганизация) разрабатывает определенные процедурные правила, стандарты соответствующей деятельности, обеспечивает административное взаимодействие как внутри саморегулируемой организации, так и во взаимодействии с органами публичной власти. Государство передает данной платформе ряд своих управленческих полномочий, прежде всего полномочия регулятора и контролера, получая в ответ оптимальное и оперативное управление в определенной сфере, управление «изнутри», самоуправление. При этом административные процедуры регуляции и контроля не только трансформируются в части формальной, но и в итоге генерируются на основе инициативы самих субъектов управляемой сферы.

Таким образом, в различные периоды государственного строительства внимание к институту саморегулирования менялось. В современном понимании саморегулирование в экономике выступает составляющей частью административно-правового регулирования экономических отношений, отличающейся определенной самостоятельностью субъектов в саморегулируемой сфере общественных отношений. Подобная самостоятельность выражается в разработке правил и стандартов в соответствующей сфере, а также осуществлении контроля за их соблюдением. Таким образом, саморегулирование в экономике имеет отраслевой характер и сопровождается контролем, по сути – самоконтролем. Самоконтроль выступает обязательным условием саморегулирования и в определенной степени может выступать элементом публичного контроля в экономике в его широком понимании. С этой точки зрения использование механизмов саморегуляции позволяет говорить о новом, более расширенном позиционировании публичности.

Безусловно, главная ценность саморегулирования в том, что оно способно обеспечить самостоятельность и инициативность лиц, участвующих в экономическом взаимодействии. Следует согласиться с мнением о том, что в качестве основной здесь выступает необходимость обеспечить реализацию национальной цели – самореализацию человека как в индивидуальном плане, так и в рамках сообществ, в которых он живет и трудится. В этом смысле саморегулирование использует такие инструменты управления, как уровень компетенции, процедуры взаимоотношений, принятие решений, ответственность[28]. Институт саморегулирования в экономике позволяет повысить творческую активность, регулятивную и иную инициативу, позитивную ответственность участников отношений в саморегулируемой сфере и, соответственно, увеличить эффективность ее функционирования в заданном публичной властью направлении.

[25] См.: *Тосунян Г. А.* Банковское саморегулирование : монография. М., 2006. С. 21.

[26] См.: *Berkowitz H., Souchaud A.* Op. cit.

[27] См.: *Авакьян С. А.* Представительство в конституционном праве : вопросы теории и практики : монография. М., 2022. 484 с.

[28] См.: *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 12.

Библиографический список

Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве : вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022. 484 с.

Алехин А. М., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. I : Сущность и основные институты административного права : учебник. М. : ТЕИС, 1994. 280 с.

Демин А. В. Принцип определенности налогообложения : монография. М. : Статут, 2015. 368 с.

Кобзарь-Фролова М. Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 139–148.

Крючкова П. В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. 283 с.

Оптимизация структур и механизмов федерального и регионального управления / Г. В. Атаманчук, И. С. Власенко, Г. Н. Крошкина [и др.]. М. : Российская академия управления, 1994. Вып. 2. 40 с.

Органы государственной власти в период советской перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М. : ИГП РАН, 2016. 149 с.

Петров Д. А. Саморегулирование как способ правового регулирования отношений в сфере предпринимательства : предпосылки, воплощение и перспективы развития. СПб. : Юридический центр, 2015. 477 с.

Прокошин А. В. Самоуправление народа в экономике : механизмы ускорения и торможения // Актуальные проблемы теории социалистического государства и советского строительства / отв. ред. Г. В. Атаманчук. М. : Академия общественных наук при ЦК КПСС, 1989. 158 с.

Сорокин Д. Е. Саморегулирование в социалистической экономике. М. : Экономика, 1990. 157 с.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. II : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М. : Норма : Норма-Инфра-М, 2002. 600 с.

Тихомиров Ю. А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 5–18. DOI: 10.12737/jrl.2021.132.

Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995. 485 с.

Тосунян Г. А. Банковское саморегулирование : монография. М. : СПЕЦ-АДРЕС, 2006. 304 с.

Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1954. 228 с.

Berkowitz H., Souchaud A. (Self-)Regulation of Sharing Economy Platforms Through Partial Meta-organizing // J. Bus Ethics. 2019. № 159. P. 961–976. DOI: 10.1007/s10551-019-04206-8

Chaffee E. C., Rapp G. C. Regulating online peer-to-peer lending in the aftermath of Dodd-Frank : In search of an evolving regulatory regime for an evolving industry // Wash. & Lee L. Rev. 2012. № 69 (2). P. 485–533.

Cohen M., Sundararajan A. Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy // University of Chicago Law Review Dialogue. 2015. № 82 (1). P. 116–133.

References

Alekhin A. M., Kozlov Yu. M. Administrative law of the Russian Federation. Part I : Essence and main institutions of administrative law. Textbook. Moscow : TEIS, 1994. 280 p.

Avakyan S. A. Representation in constitutional law : issues of theory and practice : monograph. Moscow : Yustitsinform, 2022. 484 p.

Berkowitz H., Souchaud A. (Self-)Regulation of Sharing Economy Platforms Through Partial Meta-organizing // J Bus Ethics. 2019. № 159. P. 961–976. DOI: 10.1007/s10551-019-04206-8.

Chaffee E. C., Rapp G. C. Regulating online peer-to-peer lending in the aftermath of Dodd-Frank: In search of an evolving regulatory regime for an evolving industry // Wash. & Lee L. Rev. 2012. № 69 (2). P. 485–533.

Cohen M., Sundararajan A. Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy // University of Chicago Law Review Dialogue. 2015. № 82 (1). P. 116–133.

Demin A. V. The principle of certainty of taxation: monograph. Moscow : Statut, 2015. 368 p.

Kobzar-Frolova M. N. Internal control (self-control) as the main type of control over the activities of economic entities // Bulletin of the Nizhny Novgorod University N. I. Lobachevsky. 2020. No. 2. P. 139–148.

Kryuchkova P. V. Self-regulation as a discrete institutional alternative to market regulation : economy sci. diss. Moscow, 2005. 283 p.

Optimization of structures and mechanisms of federal and regional government. Issue 2 / G. V. Atamanchuk, I. S. Vlasenko, G. N. Kroshkina et al. Moscow : Russian Academy of Management, 1994. 40 p.

Petrov D. A. Self-regulation as a way of legal regulation of relations in the field of entrepreneurship: prerequisites, implementation and development prospects. St. Petersburg : Legal Center Publishing House, 2015. 477 p.

Prokoshin A. V. Self-government of the people in the economy: mechanisms of acceleration and deceleration // Actual problems of the theory of the socialist state and Soviet construction / ed.

G. V. Atamanchuk. Moscow : Academy of Social Sciences under the Central Committee of the CPSU, 1989. 158 p.

Sorokin D. E. Self-regulation in a socialist economy. Moscow : Economy, 1990. 157 p.

Starilov Yu. N. General Administrative Law Course : in 3 vols. Vol. II: Public service. management actions. Legal acts of management. Administrative Justice. Moscow : Norma : Norma-Infra-M, 2002. 600 p.

State authorities during the period of Soviet perestroika (1985–1991) / ed. Yu. L. Shulzhenko. Moscow : IGP RAN, 2016. 149 p.

Tikhomirov Yu. A. Dynamics of management in modern society // Journal of Russian law. 2021. Vol. 25, no. 11. P. 5–18. DOI: 10.12737/jrl.2021.132.

Tikhomirov Yu. A. Public law. Textbook. Moscow : BEK, 1995. 485 p.

Tosunyan G. A. Banking self-regulation : monograph. Moscow : SPETS-ADDRESS, 2006. 304 p.

Yampolskaya Ts. A. Bodies of Soviet state administration in the modern period. Moscow : Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1954. 228 p.

Институт государства и права Российской академии наук

Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Поступила в редакцию: 05.03.2023

Для цитирования:

Агамагомедова С. А. Саморегулирование в экономике: административно-правовое обоснование // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 140–146. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/140–146.

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Agamagomedova S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Senior Researcher in the Sector of Administrative Law and Administrative Procedure

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Received: 05.03.2023

For citation:

Agamagomedova S. A. Self-regulation in the economy: administrative and legal justification // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 140–146. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/140–146.

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/147–154

ПОНЯТИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

А. В. Корепина

Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

THE CONCEPT OF EXPERTISE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SPHERE

A. V. Korepina

Northwestern Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Аннотация: отражены результаты системного анализа нормативных правовых актов, закрепляющих понятия экспертиз, организация и проведение которых возложены на органы исполнительной власти. Обозначена проблема отсутствия унификации юридической терминологии по данному вопросу. Обзор научной литературы и собственные выводы автора позволили сформулировать основу построения понятия «экспертиза в сфере государственного управления».
Ключевые слова: государственное управление, орган исполнительной власти, полномочие по организации и проведению экспертизы, экспертная деятельность, экспертиза, государственно-управленческое решение.

Abstract: the article reflects the results of a systematic analysis of the normative legal acts that enshrine the concept of expertise, the organization and conduct of which is entrusted to the bodies of executive power. The problem of lack of unification of legal terminology on this issue is outlined. Review of the scientific literature and the author's own conclusions allowed to formulate the basis for the construction of the concept of «expertise in the sphere of public administration».
Key words: public administration, executive authority, power to organize and conduct expertise, expert activity, expertise, public administration decision.

На сегодняшний день общего понятия «экспертиза» в национальном законодательстве не сформулировано. Ориентиром для определения дефиниций в области государственной экспертной деятельности служит Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», в котором под судебной экспертизой понимается «предусмотренное законодательством Российской Федерации о судопроизводстве процессуальное действие, включающее в себя проведение исследований и дачу заключения экспертом по вопросам, требующим специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла»[1]. Специфика судебной экспертизы обусловлена характером процессуальной деятельности, в рамках которой она проводится – это судопроизводство, а также ее целевым предназначением – получение доказательственной информации[2]. Правовое регулирование порядка назначения судом экспертизы является предметом регулирования норм процессуальных отраслей российской правовой системы.

© Корепина А. В., 2023

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23. Ст. 2291.

[2] См.: *Бринев К. И.* Судебная лингвистическая экспертиза : методология и методика : монография. М., 2020. С. 52–53 ; *Аюпов А. Д.* Назначение судебной экспертизы в арбитражном процессе и оценка ее результатов // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 11 (144). С. 153.

Для иных видов экспертиз, порядок организации и проведения которых регламентирован правовыми нормами, единых базовых начал не создано. Имеются международные положения, направленные на регулирование отношений, возникающих в связи с назначением и проведением экспертизы проектов решений, принимаемых государственными органами. Они закреплены в Модельном законе о государственной экспертизе, в котором государственная экспертиза понимается как «деятельность уполномоченных организаций (экспертных организаций) и физических лиц (экспертов), осуществляемая по государственному заказу на договорной основе и связанная с проведением исследований, изучением, оценкой определенного объекта (предмета экспертизы), а также с подготовкой и оформлением выводов, рекомендаций (экспертных заключений) по предмету экспертизы»[3]. Вместе с тем указанное определение не имплементировано в национальное законодательство.

Применение экспертиз в сфере государственного управления связано с реализацией органами исполнительной власти полномочий по ее организации, результатом которой является принятие государственно-управленческих решений в различных сферах и отраслях. Несмотря на широкое использование термина «экспертиза» в законодательстве, регламентирующем отношения, возникающие при реализации такого рода полномочий, в понятийном аппарате не прослеживается единой системной основы. Определения содержатся в нормативных правовых актах разной юридической силы, в том числе методического характера[4]. Их анализ показал, насколько разнообразны формулировки основы построения дефинитивных правовых конструкций изучаемого нами термина. Приходится констатировать, что многие определения понятия «экспертиза» являются пробельными.

Так, в ст. 21 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» под государственной экспертизой понимается «*анализ* документов и информации, имеющих отношение к внешнеэкономической сделке»[5]. Вместе с тем понятно, что выделение свойств и изучение содержания документов и информации, представленных на экспертизу участниками внешнеэкономической деятельности, недостаточно. Необходима их оценка экспертом с целью определения соответствия внешнеэкономической сделки международным обязательствам Российской Федерации, государственным интересам и требованиям экологической безопасности. В этой связи более логичным представляется положение п. 8 постановления Правительства РФ от 16 апреля 2001 г. № 294 «Об утверждении Правил проведения государственной экспертизы внешнеэкономических сделок с товарами, информацией, работами, услугами и результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль»[6], в котором полномочия эксперта определяются через осуществление *анализа и оценки* внешнеэкономической сделки.

Обратная ситуация имеет место быть в п. 2 приказа Минфина России от 5 августа 2015 г. № 122н «Об утверждении Порядка проведения экспертизы применимости документов, содержащих международные стандарты аудита, на территории Российской Федерации», определяющего экспертизу как «*оценку соответствия* документов, содержащих международные стандарты аудита, основам регулирования аудиторской деятельности»[7]. Однако определение экспертом соблюдения требований, установленных Федеральным законом от 30 января 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»[8], невозможно без первоначального анализа представляемых на экспертизу документов.

Не вполне корректным выглядит и термин «изучение» в определении содержания экспертизы. В частности, экспертиза ценности документов в ст. 3 Федерального закона от 22 ок-

[3] Модельный закон о государственной экспертизе : принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. постановлением 20-7 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. 1). С. 296–317.

[4] См., например: МУ 64-02-002-2002. Организация и порядок проведения метрологической экспертизы нормативной документации. Методические указания : приняты и введены в действие распоряжением Минпромнауки России от 15 апреля 2003 г. № Р-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3774.

[6] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 17. Ст. 1713.

[7] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 2.

[8] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 15.

тября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» формулируется как «*изучение* документов на основании критериев их ценности»[9]. Вместе с тем результатом действий человека по изучению чего-либо является лишь освоение, получение информации об объекте исследования, в данном случае той, которая составляет содержание архивных документов. Определение же сроков хранения документов, их отбор для включения в состав Архивного фонда Российской Федерации, возможно только посредством анализа и оценки архивной ценности документов экспертом.

Спорным можно признать и используемые в нормативных правовых актах для определения некоторых видов экспертиз словосочетания «определение соответствия» и «установление соответствия». Так, в ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» экспертиза промышленной безопасности формулируется как «*определение соответствия* объектов экспертизы промышленной безопасности, предъявляемым к ним требованиям промышленной безопасности»[10]. Под экологической экспертизой в ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» понимается «*установление соответствия* документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду»[11]. На наш взгляд, словосочетания «определение соответствия» и «установление соответствия» указывают не на действия эксперта, связанные с его познавательной активностью, а на задачи (определение, установление) и предмет экспертизы («соответствие»), на который направлено экспертное исследование.

Отдельные правовые акты содержание экспертизы определяют через понятие «проверка». Например, формальная экспертиза по заявке на изобретение рассматривается как процесс *проверки* федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности наличия документов, предусмотренных п. 2 ст. 1375 Гражданского кодекса Российской Федерации[12], их соответствие установленным требованиям. Специальная экспертиза предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, определяется через *проверку* выполнения требований нормативно-методических документов по режиму секретности, противодействию иностранным техническим разведкам и защите информации от утечки по техническим каналам, а также соблюдения других условий, необходимых для получения лицензии[13].

С одной стороны, такая позиция отражает характер экспертной деятельности, обусловленный ее ключевыми задачами, связанными с обеспечением интересов личности, общества и государства, а также законности и объективности принятия государственно-управленческих решений[14]. Направленность на недопущение нарушений установленных правил поведения и защиты интересов участников правоотношений в литературе отмечается в качестве одной из главных сущностных характеристик всех видов и форм экспертиз в правовой (управленческой) системе[15].

С другой стороны, использование слова «проверка» для определения понятия «эксперт-

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 43. Ст. 4169.

[10] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

[11] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556.

[12] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.

[13] О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны : постановление Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 333 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1540.

[14] *Корепина А. В.* Задачи экспертной деятельности в сфере государственного управления : категориальный анализ // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 3 (116). С. 91–92.

[15] См.: *Васильев Ф. П.* Административное регламентирование деятельности МВД России : учеб. пособие : в 7 т. Т. 1. Административный регламент в государственном управлении / предисл. А. М. Кононова. М., 2011. С. 72.

тиза» в настоящее время не соответствует нормативной действительности. В процессе реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, результаты которого нашли отражение в законодательстве, по данному вопросу была внесена определенная ясность. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[16] разграничил понятия «проверка» и «экспертиза». Под первой понимается вид контрольно-надзорного мероприятия; под второй – контрольно-надзорное действие, которое может совершаться в рамках первой. Как видим, не проверка определяет содержание экспертизы, а экспертиза может быть содержанием проверки. В федеральном законе экспертиза определяется как «проведение *исследований* по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом или экспертной организацией инспектором в рамках контрольного (надзорного) мероприятия в целях оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований»[17].

Таким образом, проведенный нами анализ и релевантная выборка, сформулированных в законодательстве дефиниций понятия «экспертиза», свидетельствуют об отсутствии унификации терминологии исследуемой темы. Устранение данной проблемы видится в теоретическом обосновании необходимости единого подхода в данном вопросе. Такая идея представляется важной. Ее реализация, по нашему мнению, позволит обозначить суть понятия «экспертиза» в сфере государственного управления. Теоретическое обоснование, в свою очередь, послужит подспорьем регуляторам в определении законных пределов осуществления юридически значимых действий в рамках реализации данного правового института.

Для этого обратимся к литературе, посвященной исследованию института экспертизы в различных областях знаний. Обзор научных источников по теме показал, что большинство авторов познавательную часть экспертизы определяют через термин «исследование».

Так, А. В. Еленский в своих рассуждениях о сущности политической экспертизы опирается на понимание экспертизы как «процесса *исследования и оценки* какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с целью получения необходимой достоверной информации для формирования мотивированного и профессионального заключения (положительного или отрицательного), выработки рекомендаций для принятий квалифицированно обоснованного управленческого решения»[18].

В медицине экспертиза рассматривается как «*исследование* объекта, проводимое сведущим лицом (экспертом), обладающим специальными (профессиональными) знаниями, с применением специальных методов, имеющее целью получение нового знания об объекте, которое оформляется в виде мотивированного заключения»[19], как «применение специальных знаний не в любой форме, а только *в виде исследования*, т. е. практического познания конкретных фактов, явлений с использованием положений науки, научных средств и методов, по научно разработанной и практически апробированной методике»[20].

В педагогике изучение вопросов экспертизы связано с определением ее как исследования, связанного «с разрешением с помощью сведущих людей (ученых) определенного вопроса, требующего от эксперта специализированных знаний»[21]. В частности, Т. Г. Новикова под экспертизой инновационной деятельности понимает «*исследование*, направленное на выявление уровня ее развития и имеющее своим результатом описание способов реализации этой деятельности с точки зрения сохранения уникальности и специфичности, а также предложений по корректировке этих способов в направлении развития практики образования»[22], Е. В. Киселева пе-

[16] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

[17] Там же.

[18] *Еленский А. В.* Политическая экспертиза : генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 58.

[19] *Михайлов С. М., Карачевцева М. А., Кечаева Н. В., Соколова О. П.* Экспертиза качества медицинской помощи как составная часть оценки качества во фтизиатрии // Медицинский альянс. 2015. № 3. С. 35.

[20] Анализ результатов тематических экспертиз и управленческих решений по улучшению качества амбулаторной медицинской помощи (опыт г. Санкт-Петербурга) / М. А. Карачевцева, С. М. Михайлов, А. В. Пахомов [и др.] // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2012. № 4 (14). С. 7.

[21] *Гладкая И. В.* Становление профессиональной экспертной деятельности в системе высшего образования. М., 2018. С. 16.

[22] *Новикова Т. Г.* Теоретические основы экспертизы инновационной деятельности в образовании : автореф. дис. … д-ра пед. наук. М., 2006. С. 10.

дагогическую экспертизу процесса воспитания рассматривает как «его многомерное и разноуровневое *исследование* специалистами в сфере воспитания, включающее проблемно-оценочный, ресурсный и прогностический анализ для получения экспертного суждения об объекте экспертизы с целью совершенствования процесса воспитания в интересах развития личности»[23].

В экономике также присутствует исследовательский аспект в формулировании понятия «экспертизы». Так, В. В. Шадрин суть бухгалтерской экспертизы определяет через «проведение сведущим лицом (экспертом в области бухгалтерского учета) *специального исследования»*[24]. *В. И. Клисторин экспертизу экономических решений органов исполнительной власти рассматривает как «исследование и оценку* качества документа, подготовленного аппаратом органа исполнительной власти или сторонней организацией по заданию органа власти»[25].

Отметим, что и в юриспруденции превалирует научный подход к определению экспертизы как исследования. Под экспертизой понимается «изучение специалистом (экспертом) или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессиональных *исследований* в той или иной сфере»[26], «комплексное *исследование* какого-либо вопроса (проблемы, процесса или явления), требующее специальных знаний и умений, с представлением обоснованного мотивированного заключения, возможно, с элементами рекомендаций»[27], «проводимое обладающим специальными познаниями специалистом (экспертом), закрепленное в процессуальном порядке *исследование,* имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта»[28], «осуществляемое сведущими лицами и основанное на применении специальных познаний *исследование*, выполненное по поручению надлежащим образом уполномоченных лиц и в соответствии с установленной процедурой в целях выяснения обстоятельств, существенных для принятия правовых и управленческих решений»[29], «*прикладное исследование* данного рода объектов и производится в соответствии с правилами, определяемыми спецификой ее предмета и кругом необходимых для производства экспертизы сведений из конкретных областей науки и техники»[30] и т. д.

Список приведенных понятий, безусловно, не является исчерпывающим. Но в совокупности они дают нам общее представление о приоритетном подходе к определению содержания познавательной деятельности как исследования. Он является научным обоснованием того, что и в перечне сформулированных в законодательстве дефиниций наиболее верным представляется термин «исследование». В отдельных нормативных актах используется именно он. Так, в ст. 388 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенная экспертиза определяется как «*исследования и испытания*, проводимые таможенными экспертами (экспертами) с использованием специальных и (или) научных знаний для решения задач, возложенных на таможенные органы»[31]. В ст. 58 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под медицинской экспертизой понимается «проводимое в установленном порядке *исследование*, направленное на установление состояния здоровья гражданина, в целях определения его способности осуществлять трудовую или иную деятельность, а также установления причинно-следственной связи между воздействием каких-либо событий, факторов и состоя-

[23] *Киселева Е. В.* Педагогическая экспертиза процесса воспитания в образовательной организации : автореф. дис. … д-ра пед. наук. М., 2020. С. 16.

[24] *Шадрин В. В.* Методология и организация бухгалтерской экспертизы : автореф. дис. … д-ра экон. наук. Саратов, 2006. С. 15.

25 *Клисторин В. И.* Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти // ЭКО. 2009. № 11. С. 41.

[26] *Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. 3-е изд., доп. и перераб. М., 1995. С. 500.

[27] Технология законотворчества (опыт г. Санкт-Петербурга) / С. А. Лаптев, И. П. Михайлов, А. С. Музыченко [и др.] ; под ред. И. П. Михайлова. СПб., 2006. С. 54.

[28] *Миронов А. Н.* Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти : монография. Владимир, 2012. С. 168–169.

[29] *Колдин В. Я., Смирнова С. А.* Экспертиза в управлении и праве // Теория и практика судебной экспертизы. М., 2012. № 1 (25). С. 27.

[30] *Россинская Е. Р.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 23.

[31] Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: http://www.eaeunion.org/

нием здоровья гражданина»[32]. Экспертиза культурных ценностей рассматривается в ст. 5 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» как «*исследование* движимых предметов, проводимое экспертами по культурным ценностям, аттестованными уполномоченным органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в том числе в целях подтверждения отнесения исследуемых движимых предметов к культурным ценностям»[33]. Этнологическая экспертиза, согласно ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», представляет собой «научное *исследование* влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса»[34].

Обоснованием представленной позиции является этимология термина «исследование». Обращение к толковым словарям, описывающим значение слов, которые используются в нормативных правовых актах для определения понятия «экспертиза», тому подтверждение. Их изучение позволило нам сделать два основных вывода:

1) исследование рассматривается как вид познавательной деятельности;

2) термины «анализ», «изучение», «оценка», «установление/определение соответствия» в словарях определяются либо в качестве синонимов термину «исследование», либо как методы, используемые исследователем[35].

Исходя из этого, мы склоняемся к общему подходу в определении экспертизы, т. е. пониманию ее как исследования с выделением в его структуре основных методов познавательной деятельности. В этом контексте экспертизу в сфере государственного управления следует рассматривать как организуемую в рамках реализации возложенных на органы исполнительной власти полномочий, деятельность экспертов по проведению исследований, осуществляемых посредством изучения, анализа, оценки, установления (определение) соответствия, результаты которых являются основанием для принятия государственно-управленческих решений.

[32] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

[33] Рос. газета. 1993. № 92.

[34] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

[35] Первый толковый БЭС. СПб. ; М., 2006. С. 83 ; *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 24, 243 ; Большая экономическая энциклопедия. М., 2007. С. 24 ; Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935. Т. 1. Стб. 36, 1184, 1250.

Библиографический список

Анализ результатов тематических экспертиз и управленческих решений по улучшению качества амбулаторной медицинской помощи (опыт г. Санкт-Петербурга) / М. А. Карачевцева, С. М. Михайлов, А. В. Пахомов [и др.] // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2012. № 4 (14). С. 6–13.

Аюпов А. Д. Назначение судебной экспертизы в арбитражном процессе и оценка ее результатов // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 11 (144). С. 149–159.

Большая экономическая энциклопедия. М. : Эксмо, 2007. 816 с.

Бринев К. И. Судебная лингвистическая экспертиза : методология и методика : монография. М. : ФЛИНТА, 2020. 300 с.

Васильев Ф. П. Административное регламентирование деятельности МВД России : учеб. пособие : в 7 т. Т. 1 : Административный регламент в государственном управлении / предисл. А. М. Кононова. М. : ДГСК МВД России, 2011. 128 с.

Гладкая И. В. Становление профессиональной экспертной деятельности в системе высшего образования. М. : Московский государственный областной университет, 2018. 168 с.

Еленский А. В. Политическая экспертиза : генезис, понятие и когнитивные возможности // Вопросы философии. 2011. № 2. С. 57–69.

Киселева Е. В. Педагогическая экспертиза процесса воспитания в образовательной организации : автореф. дис. … д-ра пед. наук. М., 2020. 50 с.

Клисторин В. И. Экспертиза экономических решений органов исполнительной власти // ЭКО. 2009. № 11. С. 31–56.

Колдин В. Я., Смирнова С. А. Экспертиза в управлении и праве // Теория и практика судебной экспертизы. 2012. № 1 (25). С. 24–32.

Корепина А. В. Задачи экспертной деятельности в сфере государственного управления: категориальный анализ // Общество : политика, экономика, право. 2023. № 3 (116). С. 87–92.

Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти : монография. Владимир : ВиТ-принт, 2012. 248 с.

Михайлов С. М., Карачевцева М. А., Кечаева Н. В., Соколова О. П. Экспертиза качества медицинской

помощи как составная часть оценки качества во фтизиатрии // Медицинский альянс. 2015. № 3. С. 32–35.

Новикова Т. Г. Теоретические основы экспертизы инновационной деятельности в образовании : автореф. дис. … д-ра пед. наук. М., 2006. 45 с.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / Российская акад. наук, Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : ЭЛПИС, 2003. 944 с.

Первый толковый БЭС. СПб. : Норинт ; М. : РИПОЛ классик, 2006. 2144 с.

Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. 576 с.

Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / С. А. Лаптев, И. П. Михайлов, А. С. Музыченко [и др.] ; под ред. И. П. Михайлова. СПб. : ИПЦ СПГУТД, 2006. 378 с.

Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Юрид. центр науч. исслед. и правовой информ. 3-е изд., доп. и перераб. М. : Юринформцентр, 1995. 365 с.

Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935. Т. 1.

Шадрин В. В. Методология и организация бухгалтерской экспертизы : автореф. дис. … д-ра экон. наук. Саратов, 2006. 34 с.

References

Analysis of the results of thematic expertise and management decisions to improve the quality of outpatient medical care (the experience of St. Petersburg) / M. A. Karachevtseva, S. M. Mikhailov, A. V. Pakhomov [et al.] // Quality Management in Healthcare and Social Development. 2012. No. 4 (14). P. 6–13.

Ayupov A. D. Appointment of forensic examination in arbitration proceedings and evaluation of its results // Actual problems of Russian law. 2022. Vol. 17, no. 11 (144). P. 149–159.

Big Economic Encyclopedia. Moscow : Eksmo, 2007. 816 c.

Brinev K. I. Forensic linguistic expertise : methodology and method : monograph. Moscow : FLINTA, 2020. 300 c.

Explanatory Dictionary of the Russian Language / D. N. Ushakov (ed.). Moscow, 1935. Vol. 1.

Gladkaya I. V. Formation of professional expert activity in the system of higher education. Moscow : Moscow State Regional University, 2018. 168 c.

Kiseleva E. V. Pedagogical expertise of the process of upbringing in the educational organization : dr. ped. sci. diss. abstr. Moscow, 2020. 50 c.

Klistorin V. I. Expertise of economic decisions of executive authorities // ECO. 2009. No. 11. P. 31–56.

Koldin V. Ya., Smirnova S. A. Expertise in management and law // Theory and practice of forensic expertise. 2012. No. 1 (25). P. 24–32.

Korepina A. V. Tasks of expert activity in the sphere of public administration: categorical analysis // Society : Politics, economy, law. 2023. No. 3 (116). P. 87–92.

Mikhailov S. M., Karachevtseva M. A., Kechaeva N. V., Sokolova O. P. Expertise of the quality of medical care as a component of quality assessment in phthisiology // Medical Alliance. 2015. No. 3. P. 32–35.

Mironov A. N. Administrative procedures technologies of preparing normative legal acts by federal executive bodies : monograph. Vladimir : ViT-print, 2012. 248 p.

Novikova T. G. Theoretical bases of expertise of innovative activity in education: dr. ped. sci. diss. Moscow, 2006. 45 p.

Ozhegov S. I., Shvedova N. U. The explanatory dictionary of the Russian language : 80000 words and phraseological expressions. Moscow : ELPIS, 2003. 944 c.

Rossinskaya E. P. Forensic expertise in civil, arbitration, administrative and criminal proceedings : monograph. 4-th edition, revised. and supplement. Moscow : Norma : INFRA-M, 2022. 576 c.

Shadrin V. V. Methodology and organization of accounting expertise : dr. ekon. sci. diss. abstr. Saratov, 2006. 34 c.

Technology of lawmaking (experience of St. Petersburg) / S. A. Laptev, I. P. Mikhailov, A. S. Muzychenko [et al.], ed. I. P. Mikhaylov. St. Petersburg : IPC SPSUITD, 2006. 378 p.

The first explanatory BES. St. Petersburg : Norint ; Moscow : RIPOL Classic, 2006. 2144 c.

Tikhomirov M. U. Juridical encyclopedia / Jurid. center of scientific research and legal information. Edition 3, extended and revised. Moscow : Yurinformtsentr, 1995. 365 c.

Vasiliev F. P. Administrative regulation of the activities of the MIA of Russia: a training manual. In seven volumes. Vol. 1. Administrative regulations in public administration / foreword A. M. Kononov. Moscow : DSCP of the MIA of Russia, 2011. 128 c.

Yelenskii A. V. Political Expertise: Genesis, Concept and Cognitive Possibilities // Voprosy philosophii. 2011. No. 2. P. 57–69.

Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Корепина А. В., кандидат юридических наук, доцент, почетный работник сферы образования РФ, заведующий кафедрой административного и финансового права

E-mail: annakorepina_mgua35@mail.ru

Поступила в редакцию: 28.06.2023

Для цитирования:

Корепина А. В. Понятие экспертизы в сфере государственного управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 147–154. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/147–154.

Northwestern Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Korepina A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Administrative and Financial law Department

E-mail: annakorepina_mgua35@mail.ru

Received: 28.06.2023

For citation:

Korepina A. V. The concept of expertise in the public administration sphere // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 147–154. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/147–154.

УДК 342.951
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/155–163

СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

С. Н. Зайкова
Саратовская государственная юридическая академия

SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RAILWAY TRANSPORT SECURITY

S. N. Zajkova
Saratov State Law Academy

Аннотация: представлены результаты анализа полномочий субъектов публичного управления в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте. Установлено их системное единство на основе общего публичного интереса, имеющихся информационных связей, последовательной реализации управленческих функций, взаимодействия на всех этапах обеспечения транспортной безопасности. Проведена авторская классификация субъектов публичного управления по различным критериям, предложены изменения в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
Ключевые слова: публичное управление, транспортная отрасль, железнодорожный транспорт, транспортная безопасность, антитеррористическая защищенность объектов транспорта.

Abstract: the article presents the results of the analysis of the powers of public administration subjects in railway transport security. Having analyzed a common public interest, present information links, consistent implementation of managerial functions, and interaction at all stages of providing transport security, the author established their systemic unity. The author suggests a classification of public administration subjects in different aspects and proposes some amendments to the Federal Law "On Railway Transport in the Russian Federation".
Key words: public administration, transport industry, railway transport, transport security, anti-terrorist protection of transport facilities.

В стратегии национальной безопасности[1] Президентом России поставлены задачи, направленные на достижение целей государственной и общественной безопасности. Среди них – повышение уровня антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры, к которым относятся в том числе объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта (вокзалы, станции, мосты и т. д.) и совершенствование правового регулирования обеспечения информационной безопасности[2].

События 8 октября 2022 г. на железнодорожных путях Крымского моста[3] показали, что транспортные объекты продолжают оставаться привлекательными для совершения актов противоправного вмешательства в деятельность транспорта, а также что имеются недоработки в

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

© Зайкова С. Н., 2023

[2] См.: *Грищенко В. В.* Информационная безопасность как способ обеспечения законности в Российской Федерации // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2021. № 7-2. С. 46–52.

[3] На Крымском мосту произошел подрыв грузового автомобиля. 2022. Новостное агентство ТАСС. URL: https://tass.ru/proisshestviya/15992515 (дата обращения: 03.01.2023).

действующем государственном механизме, обеспечивающем их защищенность. Именно поэтому, помимо анализа конкретного случая специалистами правоохранительных органов, требуется проведение научных исследований в указанной области, оценка правовой регламентации обеспечения транспортной безопасности, определение потребности в систематизации деятельности уполномоченных органов публичной власти на основе «принципов правовой государственности»[4].

Федеральным законом «О транспортной безопасности»[5] регламентируются «наиболее важные общественные отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, однако закон не единственный регулятор таких общественных отношений»[6]. К подобным регуляторам можно также отнести правовые акты Президента России и Правительства России, а также правовые акты Министерства транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России).

Минтранс России[7] самостоятельно утверждает:

– в сфере железнодорожного транспорта – правила нахождения граждан в зонах повышенной опасности, технической эксплуатации железных дорог, порядок расследования транспортных происшествий на железнодорожном транспорте и др.;

– в области обеспечения транспортной безопасности – правила проведения досмотра, порядки ведения реестра объектов транспортной инфраструктуры и разработки планов обеспечения их транспортной безопасности, порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и др.

Отдельные решения, принимаемые Минтрансом России, требуют предварительного согласования с полномочными органами. Например, с Федеральной службой безопасности (далее – ФСБ России) и Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) подлежит согласованию проект порядка получения информации субъектами транспортной инфраструктуры; с Министерством экономического развития Российской Федерации – решение по индикатарам риска нарушения обязательных требований в области транспортной безопасности.

Угрозы совершения актов незаконного вмешательства определяются совместно Минтрансом России, ФСБ России и МВД России. Их приказом утвержден перечень угроз[8], которые можно классифицировать в зависимости:

– от вида противоправного действия – угроза захвата, взрыва, блокирования, хищения;

– от объектов воздействия – угрозы объектам или их критическим элементам (конструктивным, техническим или иным, имеющим особое значение для функционирования объекта).

Определение объектов защиты на железнодорожном транспорте позволяет перейти к оценке их уязвимости в соответствии с установленным порядком[9] (далее – Порядок оценки уязвимости), т. е. к определению степени их защищенности.

Видится, что такая оценка проводится в три этапа, каждому из которых присущ набор последовательных действий, собственный уполномоченный исполнитель и итоговый документ, отражающий завершение первого этапа и возможность перехода к следующему.

Первый этап – подготовительный, предусматривающий прохождение аккредитации юридическим лицом и получение им административно-правового статуса специализированной

[4] См.: *Старилов Ю. Н.* Требования правового государства – надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–54.

[5] О транспортной безопасности : федер. закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 7. Ст. 837.

[6] *Зиганшин М. М.* Правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности в деятельности полиции // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 14.

[7] Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3342.

[8] Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : приказ Минтранса РФ № 52, ФСБ РФ № 112, МВД РФ № 134 от 5 марта 2010 г. // Рос. газета. 2010. 14 апр.

[9] О Порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации : приказ Минтранса России от 1 ноября 2021 г. № 370. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403036997/ (дата обращения: 05.01.2023).

организации. К персоналу таких организаций предъявляются требования, установленные для сил обеспечения транспортной безопасности в части их подготовки[10] и аттестации[11].

Аккредитацию проводит Федеральное агентство железнодорожного транспорта (далее – Росжелдор) в соответствии с административным регламентом[12]. Следует отметить, что отдельные положения указанного регламента по состоянию на 1 января 2023 г. не соответствуют утвержденному Правительством РФ порядку[13], например, в части перечня документов, представляемых заявителем для аккредитации, возможности получения документов в электронном виде и др. Несмотря на это, регламент продолжает действовать до разработки нового административного регламента[14]. Такое положение дел требует дополнительного внимания со стороны надзорных органов, поскольку административные регламенты задают «шкалу качества исполнения государственных функций»[15].

Итоговым документом подготовительного этапа является свидетельство об аккредитации специализированной организации.

На втором этапе специализированными организациями проводится работа по оценке уязвимости[16], завершаемая отчетом.

Третий этап предполагает утверждение Росжелдором результатов оценки. Указанная государственная услуга регламентирована, но административный регламент[17] требует приведения в соответствие с Порядком оценки уязвимости. Завершается проведение оценки уязвимости решением об утверждении (отказе в утверждении) результатов оценки.

Таким образом, функции, необходимые для проведения оценки уязвимости транспортных объектов на железнодорожном транспорте, реализуются не только субъектом публичной власти (посредством предоставления государственных услуг Росжелдором), но и специализированными организациями, имеющими особый статус.

Оценка уязвимости транспортных объектов тесно связана с категорированием, задача которого заключается в отнесении компетентным органом каждого объекта транспортной инфраструктуры, подлежащего категорированию, к одной из категорий (п. 3 Правил категорирования[18]).

Категорирование осуществляет Росжелдор, который проверяет информацию, в том числе путем межведомственного взаимодействия с органами власти, оценивает ее, принимает решение о присвоении категории объекту транспортной инфраструктуры, информирует заявителя. Видится, что указанная деятельность по содержанию является государственной услугой и в соответствии с п. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 12 Федерального за-

[10] Об утверждении Порядка подготовки сил обеспечения транспортной безопасности : приказ Минтранса России от 12 июля 2021 г. № 232. URL: https://base.garant.ru/402839880/ (дата обращения: 05.01.2023).

[11] О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 172 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1532.

12 Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности : приказ Минтранса России от 6 марта 2013 г. № 72 // Рос. газета. 2013. 19 июля.

[13] Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1672.

[14] О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства транспорта Российской Федерации предоставления Федеральным агентством железнодорожного транспорта государственных услуг в сфере обеспечения транспортной безопасности и изменений к ним : приказ Минтранса России от 18 июля 2022 г. № 262. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428297/ (дата обращения: 07.01.2023).

[15] *Хасан С. Х.* Административные регламенты : понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 1 (48). С. 138–147.

[16] Об утверждении перечня работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности : распоряжение Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 46. Ст. 5516.

[17] Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности : приказ Минтранса России от 9 августа 2012 г. № 292 // Рос. газета. 2012. 31 окт.

[18] Об утверждении Правил категорирования и установления количества категорий объектов транспортной инфраструктуры : постановление Правительства РФ от 3 октября 2020 г. № 1595 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 41. Ст. 6437.

кона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[19] подлежит правовой регламентации. Административный регламент не разработан.

Обязательные для исполнения на железнодорожном транспорте требования по обеспечению транспортной безопасности разрабатываются федеральными органами исполнительной власти в зависимости от объектов управления. При утверждении требований функции субъектов публичного управления распределены следующим образом: постановление об утверждении требований принимается Правительством РФ, проект постановления разрабатывается Минтрансом России, подлежит согласованию с ФСБ России и МВД России, а в случае установления требований к объектам транспортной инфраструктуры на этапе их строительства также с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Реализация установленных требований зависит от трех уровней безопасности, установленных Правительством России: первый уровень отражает наличие «совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса»[20]; второй – конкретных, а третий – создавших опасность. Первый уровень действует постоянно, до введения других уровней. Полномочиями по установлению второго и третьего уровней наделены:

– в случае угрозы террористического характера – руководители или должностные лица Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах Российской Федерации[21];

– в других случаях – министр внутренних дел Российской Федерации, министр транспорта Российской Федерации или уполномоченные ими должностные лица.

В феврале 2022 г. приказом министра транспорта[22] был изменен сроком на 15 суток постоянно действующий первый уровень безопасности:

– на второй – на объектах транспортной инфраструктуры ряда регионов (Республики Крым и г. Севастополя, Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской и Ростовской областей);

на третий – на участке железнодорожных путей (транспортный переход через Керченский пролив).

Таким образом, полномочиями по разработке требований по обеспечению транспортной безопасности на железнодорожном транспорте наделено Правительство России и федеральные органы исполнительной власти (Минтранс России, ФСБ России, МВД России, Минстрой России). На стадии реализации указанных требований правом принятия обязательных для исполнения решений об изменении уровней угроз безопасности наделены не только Минтранс России, МВД России, Федеральный оперативный штаб, но и субъекты публичной власти регионального уровня (оперативные штабы в субъектах Российской Федерации).

В соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности» к основным задачам обеспечения транспортной безопасности относятся разработка и реализация мер по исполнению обязательных требований.

Субъекты транспортной инфраструктуры самостоятельно разрабатывают указанные меры и оформляют их в виде плана или паспорта обеспечения транспортной безопасности. Вид документа зависит от объекта защиты и предусматривает разные административные процедуры по его разработке и утверждению. Так, в отношении транспортного средства и не подлежащего категорированию объекта транспортной инфраструктуры паспорт разрабатывается субъектом транспортной инфраструктуры с учетом самостоятельно проведенного обследования указанного объекта (транспортного средства). Разработанный паспорт утверждается субъектом самостоятельно и направляется в Росжелдор в уведомительном порядке.

[19] Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

[20] Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления) : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 2344 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. I). Ст. 396.

[21] О мерах по противодействию терроризму : указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8. Ст. 897.

[22] Об изменении уровня безопасности объектов транспортной инфраструктуры : приказ Министерства транспорта РФ от 24 февраля 2022 г. № 59. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403620666/ (дата обращения: 07.01.2023).

В отношении подлежащего категорированию объекта транспортной инфраструктуры субъектом разрабатывается план обеспечения транспортной безопасности на основе проведенной оценки уязвимости объектов. Разработанный план направляется в Росжелдор для утверждения в соответствии с административным регламентом по реализации государственной услуги[23]. Анализ указанного административного регламента показал, что его отдельные положения не приведены в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О транспортной безопасности» в 2019 г., но он продолжает действовать до разработки нового административного регламента.

Таким образом, основным субъектом публичного управления в области разработки мер по исполнению обязательных требований является Росжелдор.

Создание системы профессиональной подготовки и аттестации специалистов в области обеспечения транспортной безопасности является одной из задач государственного управления в рассматриваемой области. Система должна включать: разработку методики и программ профессиональной подготовки, определение требований и методов аттестации указанных специалистов, создание сети учебных центров профессиональной подготовки[24].

В административном процессе по обязательной аттестации на железнодорожном транспорте участвуют органы аттестации (Росжелдор, его территориальные управления, федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации»[25] (далее – ФГП)) и аттестующие организации.

Аттестующие организации привлекаются Росжелдором в случае недостаточной обеспеченности помещениями (средствами, оборудованием) и кадровым составом, необходимыми для проведения аттестации. На ресурсное и кадровое снабжение как организационно-управленческий фактор обеспечения транспортной безопасности не раз обращали внимание ученые[26].

Указанные организации подлежат аккредитации, проводимой Росжелдором в соответствии с административным регламентом[27], отдельные положения которого не приведены в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О транспортной безопасности» в 2019 г.

Субъектами публичного управления в рассматриваемой области также являются:

– Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, осуществляющие обязательную сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности;

– Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, осуществляющая федеральный государственный контроль (надзор) в указанной области.

Функции региональных и муниципальных органов публичной власти ограничены конституционными положениями, которые от-

[23] Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по утверждению планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности : приказ Минтранса России от 6 марта 2013 г. № 74 // Рос. газета. 2013. 17 июля.

[24] См.: *Блинов П. Н.* Роль учебных центров транспортной безопасности в вопросе подготовки специалистов по транспортной безопасности на железнодорожном транспорте // Современные наукоемкие технологии. 2016. № 3-1. С. 96–100.

[25] О наделении федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» полномочиями по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте и метрополитене : приказ Росжелдора от 25 января 2016 г. № 25. URL: https://minjust.consultant.ru/documents/18405 (дата обращения: 07.01.2023).

[26] Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, А. В. Головистикова [и др.] ; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2006. С. 63–64.

[27] Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по аккредитации юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, а также для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу : приказ Минтранса России от 12 марта 2018 г. № 88. URL: https://base.garant.ru/71956144/ (дата обращения: 07.01.2023).

носят безопасность, федеральный транспорт и пути сообщения к исключительному ведению Российской Федерации (п. «и», «м» ст. 71 Конституции РФ). Основной функцией для них является исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности, участие в проверке информации об угрозах транспортным объектам, реализации планов обеспечения транспортной безопасности.

Подводя итоги проведенному исследованию, классифицируем субъекты публичного управления в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте по следующим критериям.

1. В зависимости от уровней органов публичной власти: федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

2. В зависимости от административно-правового статуса:

2.1. Федеральный уровень:

– министерства, осуществляющие функции по принятию нормативных правовых актов (Минтранс России, МВД России);

– министерства, осуществляющие согласование проектов нормативных правовых актов в области транспортной безопасности (Минстрой России, Минцифры России, министерства в сфере образования);

– служба, осуществляющая функции по принятию нормативных правовых актов (ФСБ России);

– служба и ее территориальные органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в области транспортной безопасности (Ространснадзор и его территориальные управления);

– агентство, его территориальные органы и подведомственные предприятия, осуществляющие функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности (Росжелдор, его территориальные управления, ФГП);

– координационный орган (Федеральный оперативный штаб, созданный в составе Национального антитеррористического комитета);

– органы по сертификации – организации, подведомственные Минтрансу России, Минцифры России, осуществляющие обязательную сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности (ФГБУ «Ордена Трудового Красного Знамени Российский научно-исследовательский институт радио имени М. В. Кривошеева», ФГУП «ЗащитаИнфоТранс Министерства транспорта Российской Федерации»).

2.2. Региональный уровень:

– исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие отдельные функции при взаимодействии с субъектами публичной власти федерального уровня;

– координационные органы (оперативные штабы, созданные в составе антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации).

2.3. Муниципальный уровень: органы местного самоуправления, осуществляющие отдельные функции при взаимодействии с субъектами публичной власти федерального и регионального уровней.

3. В зависимости от сферы или отрасли государственного управления: органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в сфере безопасности, информационных технологий, образования, в отрасли транспорта.

4. В зависимости от стадий обеспечения транспортной безопасности:

4.1. Субъекты публичного управления, осуществляющие деятельность на стадии подготовки плана (паспорта) транспортной безопасности, технических средств и сил обеспечения (Росжелдор, его территориальные управления, федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации»).

4.2. Субъекты публичного управления, осуществляющие деятельность на стадии реализации плана (паспорта) транспортной безопасности (Минтранс России, МВД России, Федеральный оперативный штаб, созданный в составе Национального антитеррористического комитета, и региональные оперативные штабы).

4.3. Субъекты публичного управления, осуществляющие деятельность на стадии контроля (надзора) исполнения плана (паспорта) транспортной безопасности, – Ространснадзор.

Наряду с компетентными органами участие в обеспечении транспортной безопасности железнодорожного транспорта принимают организации, осуществляющие регулируемые государ-

ством виды деятельности (оценку уязвимости, аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности, сертификацию технических средств обеспечения транспортной безопасности): аккредитованные специализированные организации, аттестующие организации, испытательные лаборатории.

Система публичного управления должна быть выстроена на основе согласованной деятельности всех субъектов, функции которых имеют управленческое содержание и единую направленность[28].

Учеными отмечалась системность в деятельности органов управления комплексной безопасностью на железнодорожном транспорте, в отличие, например, от аналогичной деятельности субъектов авиационной безопасности[29]. По мнению одних, системность выражается в предпринимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, разнообразными организациями железнодорожного транспорта, юридическими и физическими лицами мерах, направленных на предотвращение угроз на транспорте, снижение риска причинения вреда жизни и здоровью, имуществу граждан и юридических лиц[30]. По мнению других, – в интегрированной системе менеджмента комплексной безопасности и единой методологической основе, используемой участниками системы[31].

Проведенный анализ показал наличие системного единства публичного управления в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте. Его субъекты:

– объединены единым публичным интересом – защищенность железнодорожного транспорта от противоправных действий;

– осуществляют деятельность на основе порядков, правил и иных нормативных правовых актов, образующих систему и составляющих основу для реализации законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности;

– взаимосвязаны между собой функциональным содержанием задач обеспечения транспортной безопасности, последовательностью реализации управленческих функций (установление угроз, категорирование, оценка уязвимости объектов, планирование, контроль (надзор) и т. д.);

– взаимодействуют между собой на всех этапах обеспечения безопасности на основе имеющихся информационных связей.

Система транспортной безопасности на железнодорожном транспорте неотделима от среды и является частью системы более высокого уровня[32] – комплексной системы безопасности на железнодорожном транспорте, включающей безопасность движения, пожарную, экологическую, информационную и иные виды безопасности.

Учитывая изложенное, видится необходимым закрепление в Федеральном законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» отдельных положений, направленных на обеспечение транспортной безопасности. Предлагается п. 2 ст. 4 указанного закона дополнить абзацем: «регулирования в области железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности» и п. 2 ст. 20 – абзацем шестым: «транспортную безопасность». Указанные изменения позволят логически связать деятельность субъектов публичного управления, осуществляемую на основе законодательства о железнодорожном транспорте и законодательства в области транспортной безопасности.

Библиографический список

Блинов П. Н. Роль учебных центров транспортной безопасности в вопросе подготовки специалистов по транспортной безопасности на железнодо-

[28] См.: *Лакаев О. А.* Правовое регулирование системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 2. С. 138.

[29] См.: *Зайкова С. Н.* Субъекты публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 3 (50). С. 176–189.

[30] См.: *Чаевич А. В.* Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2019. № 4 (30). С. 309–316.

[31] См.: *Плеханов П. А.* Обеспечение комплексной безопасности на железнодорожном транспорте в контексте стратегического развития // Известия Петерб. ун-та путей сообщения. 2020. Т. 17, № 4. С. 552–565 ; *Гиммельрейх О. В.* Особенности поддержания административно-правового режима безопасности на железнодорожном транспорте // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2016. № 1 (31). С. 5–10.

[32] См.: *Садовский В. Н., Юдин Э. Г.* Задачи, методы и приложения общей теории систем // Исследования по общей теории систем : сб. пер. с пол. и англ. М., 1969. С. 12.

рожном транспорте // Современные наукоемкие технологии. 2016. № 3-1. С. 96–100.

Гиммельрейх О. В. Особенности поддержания административно-правового режима безопасности на железнодорожном транспорте // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2016. № 1 (31). С. 5–10.

Гриценко В. В. Информационная безопасность как способ обеспечения законности в Российской Федерации // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2021. № 7-2. С. 46–52.

Зайкова С. Н. Субъекты публичного управления в области обеспечения авиационной безопасности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 3 (50). С. 176–189.

Зиганшин М. М. Правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности в деятельности полиции // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 13–16.

Лакаев О. А. Правовое регулирование системы субъектов публичного управления, обеспечивающих административно-правовой режим особых экономических зон // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 2. С. 134–146.

Плеханов П. А. Обеспечение комплексной безопасности на железнодорожном транспорте в контексте стратегического развития // Известия Петерб. ун-та путей сообщения. 2020. Т. 17, № 4. С. 552–565.

Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, А. В. Головистикова [и др.] ; Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М. : Наука, 2006. 430 с.

Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Задачи, методы и приложения общей теории систем // Исследования по общей теории систем : сб. пер. с пол. и англ. М. : Прогресс, 1969. С. 3–22.

Старилов Ю. Н. Требования правового государства – надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–54.

Хасан С. Х. Административные регламенты: понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 138–147.

Чаевич А. В. Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2019. № 4 (30). С. 309–316.

References

Blinov P. N. The role of transport security training centers in the issue of training specialists in transport security in railway transport // Modern science-intensive technologies. 2016. No. 3-1. P. 96–100.

Chaevich A. V. Activities of public authorities and local self-government to ensure safety in railway transport // GosReg: state regulation of public relations. 2019. No. 4 (30). P. 309–316.

Gimmelreikh O. V. Peculiarities of maintaining the administrative and legal regime of security in railway transport // Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus. 2016. No. 1 (31). P. 5–10.

Gritsenko V. V. Information security as a way to ensure the rule of law in the Russian Federation // Public security, law and order in the III millennium. 2021. No. 7-2. P. 46–52.

Hasan S. H. Administrative regulations: the concept and meaning in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 1 (48). P. 138–147.

Lakaev O. A. Legal regulation of the system of public administration entities providing the administrative and legal regime of special economic zones // Law enforcement. 2022. Vol. 6, no. 2. P. 134–146.

Plekhanov P. A. Ensuring integrated security in railway transport in the context of strategic development // Bulletin of the Petersburg University of Communications. 2020. Vol. 17, no. 4. P. 552–565.

Problems of formation of the state policy of transport security / V. I. Yakunin, S. S. Sulakshin, A. V. Golovistikova [et al.] ; Center for Problem Analysis and State Management Design. Moscow : Science, 2006. 430 p.

Sadovsky V. N., *Yudin E. G.* Tasks, methods and applications of the general theory of systems // Studies in General Systems Theory : collection of translations from Polish and English. Moscow : Progress, 1969. P. 3–22.

Starilov Yu. N. Requirements of the rule of law – an appropriate basis for the formation of the paradigm of Russian administrative law // Administrative law and process. 2021. No. 2. P. 42–54.

Zaikova S. N. Subjects of public administration in the field of aviation security // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2022. No. 3 (50). P. 176–189.

Ziganshin M. M. Legal regulation of ensuring transport security in the activities of the police // Russian justice. 2017. No. 1. P. 13–16.

Саратовская государственная юридическая академия
Зайкова С. Н., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права
E-mail: snzaikova@rambler.ru

Поступила в редакцию: 17.01.2023

Для цитирования:
Зайкова С. Н. Субъекты публичного управления в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 155–163. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/155–163.

Saratov State Law Academy
Zajkova S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department
E-mail: snzaikova@rambler.ru

Received: 17.01.2023

For citation:
Zajkova S. N. Subjects of public administration in railway transport security // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 155–163. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/155–163.

УДК 342.951
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/164–169

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР, РЕАЛИЗУЕМЫХ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

А. Э. Логинова

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IMPLEMENTED IN THE FIELD OF CIRCULATION OF MEDICINES

A. E. Loginova

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

Аннотация: исследуется вопрос о том, какие виды государственной управленческой деятельности составляют систему административных процедур в сфере обращения лекарственных средств. Акцентируется внимание на том, что классификация административных процедур как таковая не выступает в качестве самоцели, играя вспомогательную роль на пути раскрытия содержания административных процедур, реализуемых в обозначенной сфере. Приводятся примеры изменений, происходящих в системе соответствующих административных процедур, и обозначается желаемый вектор их направленности.
Ключевые слова: лекарственные средства, административные процедуры, лицензионно-разрешительная деятельность, государственная регистрация, подзаконное правотворчество, контрольно-надзорная деятельность.

Abstract: the author investigates the question of what types of state management activities constitute a system of administrative procedures in the field of circulation of medicines. Attention is focused on the fact that the classification of administrative procedures as such does not act as an end in itself, playing an auxiliary role in the way of disclosure of the content of administrative procedures implemented in the designated area. Examples of changes occurring in the system of relevant administrative procedures are given, and the desired vector of their orientation is indicated.
Key words: medicines, administrative procedures, licensing and permitting activities, state registration, subordinate law-making, control and supervisory activities.

Государственно-управленческая деятельность, в том числе в сфере обращения лекарственных средств, в значительной мере выражается в действиях позитивного характера, охватываемых понятиями «делопроизводство» или «порядок». В юридической науке значительное распространение получила позиция, согласно которой «установленный административно-процессуальными нормами порядок (правила) совершения компетентными органами и должностными лицами повседневных управленческих действий позитивного бесконфликтного характера в сфере реализации исполнительной власти»[1] именуется административной процедурой. В развитие данной мысли профессором М. А. Лапиной отмечается, что «административные процедуры регламентируют правотворческую или позитивную правоприменительную, неюрисдикционную деятельность органов исполнительной власти»[2].

В настоящее время не существует единого мнения о том, какие виды деятельности орга-

© Логинова А. Э., 2023

[1] Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М., 2021. С. 27.

[2] Актуальные проблемы административного права и административного процесса : сб. науч. трудов / отв. ред. М. А. Штатина. М., 2017. С. 169.

нов исполнительной власти входят в систему административных процедур. В значительной мере это обусловлено отсутствием легального определения административной процедуры. При этом сам термин широко употребляется в нормативно-правовых актах. В частности, в абсолютном большинстве административных регламентов, распространяющихся на сферу обращения лекарственных средств, упоминается понятие административной процедуры, под которой имеются в виду действия, совершаемые в рамках предоставления государственной услуги. Например, в административном регламенте Росздравнадзора, устанавливающем порядок выдачи разрешения на дистанционную продажу лекарственных средств[3], административными процедурами (действиями) именуются: рассмотрение заявления о выдаче разрешения и принятие соответствующего решения; рассмотрение заявления о переоформлении разрешения и принятие соответствующего решения. Аналогично этому в административном регламенте Минздрава России, посвященном осуществлению государственной регистрации лекарственных средств, перечень административных процедур включает в себя рассмотрение нескольких видов заявлений, связанных с государственной регистрацией, и принятие по ним решений. Помимо того, в качестве составной части данного перечня выступают:

«отмена государственной регистрации лекарственного препарата и исключение лекарственного препарата из государственного реестра лекарственных средств;

исключение фармацевтической субстанции, произведенной для реализации, из государственного реестра лекарственных средств;

выдача дубликата регистрационного удостоверения;

исправление допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах»[4].

В научной литературе такой подход к пониманию административных процедур называют технологическим, обращая внимание на тот факт, что он «является преобладающим в ведомственных нормативных актах, постепенно проникая в специальную литературу»[5].

Обращение лекарственных средств включает в себя множество этапов их «жизненного цикла» – от разработки до уничтожения, в процессе которых осуществляется большое количество управленческих действий. На вопрос о том, какие из них следует отнести к административным процедурам, однозначного ответа нет. Н. С. Посулихина, анализируя административные процедуры в сфере здравоохранения, придерживается достаточно распространенной точки зрения, принятой в административном праве, и классифицирует их на лицензионно-разрешительные, регистрационные и правотворческие[6]. Представляется, что данный подход может иметь место и применительно к сфере обращения лекарственных средств, поэтому остановимся именно на этих видах административных процедур.

Ведя речь о *лицензионно-разрешительных процедурах*, осуществляемых в сфере обращения лекарственных средств, важно определиться с соотношением терминов «лицензия» и «разрешение». Анализ положений Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»[7] позволяет согласиться с мнением о том, что «отсутствие в законодательстве четко выраженного разграничения понятий "разрешение" и "лицензия" дает основание лишь для одного вывода: лицензия есть такой же вид разрешения, как и другие виды разрешений, поэтому нет оснований именовать разрешения лицензиями»[8]. Содержание Федерального закона «Об

[3] Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на осуществление розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения дистанционным способом : приказ Росздравнадзора от 4 августа 2021 г. № 7338 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL http://www.pravo.gov.ru

[4] Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения : приказ Минздрава России от 21 сентября 2016 г. № 725н (в ред. от 03.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL http://www.pravo.gov.ru

[5] *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 47.

[6] См.: Административные процедуры… С. 194.

[7] О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 29.12.2022) // Рос. газета. 2011. № 97.

[8] Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018. С. 60.

обращении лекарственных средств»[9] дает возможность заключить, что лицензионно-разрешительными процедурами в сфере обращения лекарственных средств следует считать:

1) лицензирование: производства лекарственных средств; фармацевтической деятельности;

2) получение разрешения: на проведение клинического исследования лекарственного препарата; на ввод в гражданский оборот серии или партии иммунобиологического лекарственного препарата;

3) сертификацию: фармацевтических работников; на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, являющихся лекарственными средствами;

4) выдачу заключения: о соответствии производителей лекарственных средств требованиям правил надлежащей производственной практики; об этической обоснованности возможности проведения клинического исследования лекарственного препарата; на ввоз в Россию некоторых категорий лекарственных средств;

5) аккредитацию: специалиста, имеющего фармацевтическое образование; медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов;

6) аттестацию: экспертов на право проведения экспертизы лекарственных средств; уполномоченного лица производителя лекарственных средств;

7) квотирование производства, хранения, ввоза (вывоза) наркотических средств и психотропных веществ.

Отметим, что приведенный перечень не носит закрытый характер, однако, на наш взгляд, содержит в себе основные административные процедуры, которые имеют наибольшее значение в рамках сферы обращения лекарственных средств.

Государственная регистрация широко используется в регулировании разнообразных общественных отношений, однако легального определения данного понятия нет. При этом согласно ныне утратившему силу приказу Минздравсоцразвития РФ государственная регистрация лекарственных средств определялась как «государственная контрольно-надзорная функция, исполняемая Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития с целью допуска лекарственных средств к производству, импорту, продаже и применению на территории Российской Федерации»[10]. Отнесение государственной регистрации к контрольно-надзорной функции трудно назвать оправданным (несмотря на то что данная позиция имеет отклик в научных кругах[11]), поэтому можно лишь положительно оценить отказ от такого подхода в действующем законодательстве.

В целом относительно сущности государственной регистрации в науке нет единого мнения. Например, государственная регистрация рассматривается как «одна из самых распространенных форм разрешительной деятельности государства, применяемая во многих сферах»[12]. В то же время существует иная позиция: государственной регистрации свойственны некоторые черты разрешительных процедур, но всё же она «в основе своей имеет не разрешительный, а уведомительный характер»[13]. В связи с этим регистрационные процедуры рассматриваются нами отдельно от лицензионно-разрешительных. В анализируемой сфере базовой регистрационной процедурой по праву можно назвать государственную регистрацию лекарственных средств, осуществление которой играет огромную роль, являясь, по общему правилу, обязательным условием для производства, изготовления, хранения, перевозки, ввоза в РФ, вывоза из РФ, рекламы, отпуска, реализации, передачи, применения лекарственных средств. Наряду с ней, имеет место и государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, имеющая важное значение в деле обеспечения доступности лекарственных препаратов.

Правотворческие процедуры в сфере обращения лекарственных средств подчиняются

[9] Об обращении лекарственных средств : федер. закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (в ред. от 19.12.2022) // Рос. газета. 2010. № 78.

[10] Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств : приказ Минздравсоцразвития РФ от 30 октября 2006 г. № 736 (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 52.

[11] См., например: Разрешительная система в Российской Федерации… С. 201.

[12] Там же. С. 181.

[13] Административные процедуры… С. 58.

общим правилам подготовки и принятия правовых актов управления, в том числе правилам о государственной регистрации Минюста России и правилам официального опубликования. Безусловно, основными субъектами подзаконного правотворчества в исследуемой области являются Правительство РФ, Минздрав России и Росздравнадзор.

Вместе с тем было бы некорректным утверждать, что в сфере обращения лекарственных средств встречаются лишь приведенные выше три вида административных процедур. Представляется, что в данном ключе нельзя обойти стороной *государственную контрольно-надзорную деятельность*, хотя ее не всегда относят к административным процедурам, имея в виду отсутствие признака позитивности (бесконфликтности) отношений[14]. Однако в последние годы государством взят курс на смягчение инквизиционного характера государственного контроля (надзора), в том числе путем акцентирования внимания на профилактике нарушений обязательных требований. В связи с этим внедрение ее комплексной модели, как справедливо обращают внимание специалисты, «является одним из 8 направлений реформы контрольной и надзорной деятельности»[15]. Важно отметить, что основная цель проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере обращения лекарственных средств – обеспечение их качественности, эффективности и безопасности, а не привлечение субъектов, реализующих деятельность в данной сфере, к юридической ответственности.

Конечно, разрешение вопроса о системе административных процедур в обозначенной сфере напрямую зависит от подхода к их классификации, который может иметь различные вариации. Но ни одна из них не является самоцелью, так как лишь служит раскрытию содержания административных процедур в области обращения лекарственных средств. В связи с этим, безусловно, необходимо признать, что в систему таких процедур могут включаться и иные управленческие действия позитивного характера (например, по рассмотрению предложений граждан и организаций, предоставлению информации о деятельности государственных органов[16]), но они с большой долей вероятности не будут иметь принципиального значения для характеристики системы как таковой.

Стоит заметить, что в настоящее время система административных процедур, осуществляемых в сфере обращения лекарственных средств, претерпевает определенные изменения. Так, к 2026 г. будет полностью ликвидирована процедура сертификации специалистов, необходимая для осуществления фармацевтической деятельности, с заменой ее на аккредитацию.

Кроме того, как сообщается в Письме Минздрава России[17], на практике более не применяется процедура аккредитации медицинских организаций для проведения клинических исследований лекарственных средств в связи с отменой постановления Правительства РФ[18], утверждавшего правила ее проведения. Однако продолжает действовать ч. 7 ст. 38 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», предписывающая обязательность проведения данной аккредитации. Для того чтобы разрешить данную проблему, Минздравом России еще в 2020 г. был подготовлен законопроект, предусматривающий в числе прочего отмену данной нормы. Однако в настоящее время он находится лишь на этапе публичных обсуждений и на рассмотрение в Государственную Думу РФ внесен так и не был[19]. Данная ситуация явно свидетель-

[14] См., например: Административные процедуры… С. 177–178 ; *Мартынов А. В.* Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2017. С. 159–161.

[15] *Смирнова Е. Н.* Профилактика нарушений обязательных требований как важнейшее направление деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 47.

[16] См.: Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Г. Салищева [и др.] ; под ред. М. А. Штатиной. М., 2017. С. 20.

[17] Об отмене аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения : письмо Минздрава России от 12 апреля 2022 г. № 25-2/3045274-4400. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения : постановление Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 683 (в ред. от 04.09.2012) (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4697.

[19] О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» в части приведения в соответствие с правом Евразийского экономического союза, регулирующим обращение лекарственных средств для медицинского применения : проект федер. закона //

ствует о существовании правовой неопределенности, вызванной в том числе дефектами в осуществлении административных правотворческих процедур, ведь отмена подзаконного акта, принятого для исполнения нормы федерального закона, не может быть юридически обоснованной без отмены непосредственно нормы закона.

В целом за последние годы значительная часть подзаконных актов, регулирующих осуществление административных процедур в сфере обращения лекарственных средств, была не просто обновлена, но и заменена новыми актами под влиянием ряда факторов (в том числе распространения новой коронавирусной инфекции, гармонизации законодательства с ЕАЭС, усиления внешнеэкономического санкционного давления). Представляется, что главная цель проведения этих и иных реформ в отношении системы административных процедур должна состоять в обеспечении условий для позитивного развития сферы обращения лекарственных средств, которые будут максимально качественными, эффективными и безопасными.

Библиографический список

Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. 240 с.

Актуальные проблемы административного права и административного процесса : сборник научных трудов / отв. ред. М. А. Штатина. М. : РГУП, 2017. 280 с.

Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 655 с.

Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2017. 183 с.

Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2018. 928 с.

Салищева Н. Г., Дубровский Д. С., Женетль С. З., Штатина М. А. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. М. : Юрайт, 2017. 364 с.

Смирнова Е. Н. Профилактика нарушений обязательных требований как важнейшее направление деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 44–47.

References

Actual problems of administrative law and administrative process: collection of scientific papers / ed. M. A. Shtatina. Moscow : RSUP, 2017. 280 p.

Administrative procedures : monograph / eds. L. L. Popov, S. M. Zubarev. Moscow : Norm : INFRA-M, 2021. 240 p.

Davydov K. V. Administrative procedures: the concept of legal regulation : dr. legal sci. diss. N. Novgorod, 2020. 655 p.

Martynov A. V. Administrative supervision in Russia: theoretical foundations of construction: monograph / ed. Yu. N. Starilov. Moscow : UNITY-DANA : Law and Law, 2017. 183 p.

Salishcheva N. G., Dubrovsky D. S., Genetl S. Z., Shtatina M. A. Administrative process: textbook for undergraduate and graduate studies / ed. M. A. Shtatina. Moscow : Yurayt Publishing House, 2017. 364 p.

Smirnova E. N. Prevention of violations of mandatory requirements as the most important activity of executive authorities exercising control and supervision functions // Administrative law and process. 2018. No. 4. P. 44–47.

The licensing system in the Russian Federation : scientific and practical. manual / L. Yu. Akimov, L. V. Andrichenko, E. A. Artemyeva [et al.] ; ed. A. F. Nozdrachev. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M, 2018. 928 p.

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

Логинова А. Э., аспирант кафедры административного и финансового права

E-mail: alexandraromanova@bk.ru

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

Loginova A. E., Postgraduate Student of the Administrative and Financial Law Department

E-mail: alexandraromanova@bk.ru

Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=101492

Поступила в редакцию: 10.07.2023

Для цитирования:
Логинова А. Э. Система административных процедур, реализуемых в сфере обращения лекарственных средств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 164–169. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/164–169.

Received: 10.07.2023

For citation:
Loginova A. E. The system of administrative procedure implemented in the field of circulation of medicines // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 164–169. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/164–169.

УДК 342.92
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/170–176

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Э. Х. Мамедов

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации

ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF AN INDIVIDUAL: CONCEPT AND CONTENT

E. Kh. Mamedov

Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Аннотация: на базе изучения понятия «правосубъектность» в теории права рассматривается отраслевая принадлежность данной категории и анализируется законодательство Российской Федерации, раскрывающее отдельные элементы правосубъектности. В результате проведенного исследования даются определение административной правосубъектности и характеристика отдельных структурных элементов данного понятия.
Ключевые слова: административная правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, трансдееспособность, трасделиктоспособность.

Abstract: in this article, based on the study of the concept of "legal personality" in the theory of law, the author examines the branch affiliation of this category and analyzes the legislation of the Russian Federation, revealing certain elements of legal personality. As a result of the conducted research, the definition of administrative legal personality and the characteristics of individual structural elements of this concept are given.
Key words: administrative legal personality, legal capacity, legal capacity, delictworthiness, trans-legal capacity, trasdelictworthiness.

Проблемы определения содержания правосубъектности в юриспруденции всегда остаются актуальными. Данная тема была предметом изучения специалистов в области частного права, многие положения более детально раскрыты в гражданском и гражданско-процессуальном законодательстве Российской Федерации[1]. Между тем категория правосубъектности выступает в качестве необходимого условия любого правоотношения. В этой части не являются исключением административно-правовые отношения. Однако современных специальных работ, посвященных исследованию института правосубъектности, в науке административного права, нет, что вызвало наш интерес к данной проблематике.

Как справедливо отмечено Б. В. Россинским и Ю. Н. Стариловым, «в отличие от частного права (гражданского законодательства), нормативно устанавливающего понятия гражданской правоспособности, в административном праве термин “административная правосубъектность” лишен правового регулирования и анализируется учеными в целях выяснения правовой природы и общих вопросов административно-правового статуса участников административно-правовых отношений»[2].

[1] См. например: *Ананских Е. С.* Гражданская правоспособность и гражданская процессуальная правоспособность юридического лица : понятие и соотношение : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 29 с. ; *Груздев В. В.* О сущности гражданской правосубъектности // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 113–121 ; и др.

© Мамедов Э. Х., 2023

[2] *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр., 2016. С. 119–120.

В связи с этим при изучении данного вопроса мы предлагаем использовать достижения науки гражданского права с последующим распространением рассматриваемых положений на административно-правовые отношения. Для правильного понимания сути вопроса считаем необходимым выделить структурные элементы правосубъектности, рассмотреть их содержание и путем синтеза дать определение понятию «административная правосубъектность».

Е. Г. Белькова, исследуя категорию правосубъектности в гражданском праве, рассматривая в ее структуре правоспособность и дееспособность, указывает, что нет оснований для выделения административной или иной правоспособности, но отраслевая правосубъектность определяется объемом дееспособности[3].

Развивает вышеуказанные тезисы утверждение Е. В. Косенко, который пишет: «…понятие "дееспособность", первоначально принадлежащее исключительно гражданскому состоянию лица, постепенно вошло в общую теорию права и сегодня рассматривается учеными-теоретиками применительно ко всем отраслям права как состояние (свойство) субъекта с точки зрения его общеправового положения»[4].

Следует отметить, что термин «правосубъектность» в законодательстве Российской Федерации нашел свое отражение только в ст. 5 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). Категория «правосубъектность физического лица» встречается лишь в ст. 6 Всеобщей декларации прав человека[5] и ст. 3 Американской конвенции о правах человека[6]. Однако данные международные акты не раскрывают содержание рассматриваемого понятия. Вместе с тем согласно ст. 5 КАС РФ административная процессуальная правоспособность определяется как способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве, а дееспособность – как способность своими действиями осуществлять процессуальные права.

По нашему мнению, *административная правоспособность* физического лица, это признаваемая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера, а *административная дееспособность* – способность своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности административно-правового характера[7]. Схожего мнения придерживается А. А. Демин[8].

Если наличие вышеуказанных двух структурных элементов спорных вопросов не вызывает, то при исследовании содержания дееспособности уже появляются расхождения во мнениях. Говоря о содержании дееспособности, некоторые авторы включают в нее деликтоспособность. Например, Б. В. Россинский считает, что административная дееспособность – это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, *и нести ответственность в соответствии с этими нормами*[9] (выделено нами. – *Э. М.*).

Е. В. Березовская, придерживаясь аналогичного мнения, поясняет, что деликтоспособность – это конкретизация обязанности лица отвечать за правонарушение или иное отклоняющееся поведение[10], а Е. Г. Белькова полагает, что все попытки выделения дополнительных структурных элементов правосубъектности происходят за счет дробления дееспособности (сделкоспособность, деликтоспособность)[11].

С учетом специфики и многогранности административно-правовых отношений согла-

---

[3] См.: *Белькова Е. Г.* О категориях «правосубъектность» и «правоспособность» // Известия Иркут. гос. экон. академии. 2006. № 6. С. 57–58.

[4] *Косенко Е. В.* Отраслевое определение правоспособности и дееспособности в семейном праве // Ученые записки Казанского университета. Серия : Гуманитарные науки. 2015. Т. 157, № 6. С. 191–203.

[5] Всеобщая декларация прав человека : принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). Доступ из информ.-правовой системы «ГАРАНТ».

[6] Американская конвенция о правах человека : принята 22 ноября 1969 г. Доступ из информ.-правовой системы «ГАРАНТ».

[7] См.: Административное право : курс лекций / под общ. ред. А. В. Равнюшкина. 2-е изд., перераб и доп. СПб., 2022. С. 52, 63.

[8] См.: *Демин А. А.* Субъекты административного права Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2010. С. 13, 14.

[9] *Россинский Б. В.* Административное право и административная ответственность : курс лекций. М., 2020. С. 65.

[10] *Березовская Е. В.* Субъекты права : теоретико-методологический анализ // Вестник Казан. юрид. ин-та МВД России. 2014. № 1 (15). С. 25.

[11] *Белькова Е. Г.* Указ. соч. С. 56.

ситься с мнением о том, что деликтоспособность выступает в качестве подструктурного элемента дееспособности, мы не можем, поскольку она отличается по *объему (пределу), содержанию, основанию и цели* (курсив наш. – *Э. М.*).

В основе объема (предела) лежит возрастной критерий, который не согласуется с возрастом первоначальной дееспособности. Для уяснения сути вопроса сразу обратимся к возрасту, с которого наступает административная ответственность. Согласно ст. 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. В данном случае закон четко определил начало деликтоспособности – 16 лет – и без каких-либо оговорок, в отличие от уголовно-правовой ответственности. Вместе с тем возраст административно-правовой дееспособности, если мы понимаем только реализацию прав и обязанностей, законодателем напрямую не обозначен. Однако согласно ст. 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» получение дошкольного образования может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев; начального общего образования – по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет. В соответствии с абз. 2 п. 1 постановления Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Таким образом, сугубо формально, в соответствии с действующим законодательством, первичная административная дееспособность возникает с двух месяцев, объем которой с годами увеличивается, в то время как объем деликтоспособности находится в статичном состоянии.

Продолжая размышления об объеме дееспособности и анализируя положения действующего законодательства, считаем необходимым обратиться к нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Так, согласно ст. 21 ГК РФ «гражданская полная дееспособность возникает с момента достижения 18-летнего возраста, однако когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает *дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак*» (выделено нами. – *Э. М.*). При этом следует учитывать положения ст. 3 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ), согласно которой в соответствии с Конституцией Российской Федерации семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Раскрывая данное положение, закон указывает, что семейное законодательство состоит из СК РФ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 13 СК РФ брачный возраст устанавливается в восемнадцать лет, но при наличии уважительных причин органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц разрешить вступить в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет. Но особого внимания заслуживает абз. 2 ч. 2 ст. 13 СК РФ, согласно которому «порядок и условия, при наличии которых вступление в брак в виде исключения с учетом особых обстоятельств может быть разрешено *до достижения возраста шестнадцати лет, могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации*» (выделено нами. – *Э. М.*).

Например, законом Новгородской области от 2 февраля 2009 г. № 465-ОЗ «О порядке и условиях вступления в брак на территории Новгородской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет» устанавливается возможность вступить в брак лицам, не достигшим 16-летнего возраста, но не моложе 14 лет при наличии особых обстоятельств в виде исключения. Особыми обстоятельствами данный нормативный правовой акт признает установленную беременность, рождение ребенка у лиц, желающих вступить в брак, непосредственную угрозу жизни одной из сторон, призыв на военную службу и другие особые обстоятельства[12].

[12] О порядке и условиях вступления в брак на территории Новгородской области лиц, не достигших возраста шестнадцати лет : закон Новгородской области от 2 февраля 2009 г. № 465-ОЗ (с изм. и доп.). URL: https://base.garant.ru/16541005/ (дата обращения: 14.12.2022).

Аналогичные нормы содержатся в ряде других регионов Российской Федерации[13].

Таким образом, анализ нормативных правовых актов, регламентирующих признание гражданина полностью дееспособным, позволяет сделать вывод о том, что достижение лицом 14-летнего возраста позволяет его считать полностью дееспособным при определенных условиях.

Другое дело, когда мы сталкиваемся с *содержанием* дееспособности в рамках обозначенного возрастного объема (предела), поскольку в административном праве существуют конкретно определенные нормы, касающиеся возложения гражданином на себя полного объема обязанностей и реализации своих прав. Например, если дело касается избирательных прав, то законодатель указал, что избирательным правом обладает «…гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет…»[14]. Аналогичным образом обстоит ситуация и с правом на поступление на государственную службу. Так, правом на поступление на госслужбу обладают граждане Российской Федерации, которые достигли возраста 18 лет[15].

Сложные конструкции административно-правовых отношений, в которых размыто раскрывается объем дееспособности от его минимально первоначального состояния до максимально завершенного, подтверждающего непростую правовую природу данной категории.

Говоря об *основании* деликтоспособности, следует обратить внимание на мнение ученых-административистов о структуре административной ответственности, в состав которой входит:

1) основание административной ответственности (юридическое, фактическое и процессуальное)[16];

2) перечень правовых условий привлечения к административной ответственности;

3) предусмотренные законодательством санкции (виды административных наказаний);

4) субъект административной ответственности[17].

Хотя включение в качестве структурного элемента субъекта административной ответственности в правовую конструкцию административной ответственности является излишним и спорным, по нашему мнению, поскольку он рассматривается при изучении фактического основания административной ответственности, в целом этот факт не влияет на рассмотрение данного вопроса.

Таким образом, для реализации деликтоспособности необходимо наличие всего комплекса элементов административной ответственности, в то время как основанием дееспособности является ряд позитивных юридических фактов, выраженный в желании и возможности субъекта административного права относительно объекта правоотношения.

Целью деликтоспособности является привлечение виновного лица к административной ответственности через реализацию административных наказаний, в то время как цель дееспособности – реализация позитивных субъективных прав и возложенных на лицо юридических обязанностей.

Таким образом, вышеуказанные аргументы доказывают самостоятельность деликтоспособности как структурного элемента правосубъектности (см. таблицу).

---

[13] См.: Семейный кодекс Республики Татарстан от 13 января 2009 г. № 4-ЗРТ. URL: https://base.garant.ru/8147402/?ysclid=lc4ge65lf2557453779 (дата обращения: 14.12.2022) ; О порядке, условиях и особых обстоятельствах для получения разрешения на вступление в брак лиц, не достигших возраста шестнадцати лет : закон Вологодской области от 2 ноября 2016 г. № 4050-ОЗ. URL: https://base.garant.ru/46310488/?ysclid=lc4h2g43ry704153371 (дата обращения: 14.12.2022) ; О защите прав ребенка : закон Тульской области от 25 июня 1998 г. № 88-ЗТО. URL: https://base.garant.ru/30397149/ (дата обращения: 14.12.2022).

[14] Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. URL: https://base.garant.ru/184566/ (дата обращения: 14.12.2022).

[15] О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/2d41ed58b62b4a6c44c929c32858c34b6c93a34b/?ysclid=lc4lyaevi1810866073 (дата обращения: 14.12.2022) ; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/e04b208cf8374ae52d195ea1ca1e9fdd701801e8/?ysclid=lc4lvkbrhq639143925 (дата обращения: 14.12.2022).

[16] См.: Административное право : курс лекций. С. 206–207.

[17] См.: *Попович О. М.* Понятие и структура административной ответственности юридических лиц // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2018. № 2. С. 192.

Таблица

Отличия дееспособности и деликтоспособности

Критерии для отличия	Дееспособность	Деликтоспособность
Объем (предел)	Размытая регламентация возникновения первичной, частичной и полной способности лица своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности административно-правового характера. Возможность постепенного увеличения объема	Четкая и строгая регламентация способности лица нести административную ответственность за свои действия (бездействия). Отсутствие возможности увеличения объема (предела)
Содержание	Определяется объективным фактором - конкретной административно-правовой нормой, регулирующей определенный вид правоотношений	Определяется субъективно и находится вне рамок норм административного права, а зависит от личного желания (нежелания) лица соблюдать установленные запреты или предписания
Основание	Позитивный юридический факт, который является основанием возникновения, изменения или прекращения позитивных административно-правовых отношений, выраженный в желании и возможности субъекта реализовать свои права и обязанности	Является совокупностью закрепленных в административном праве правовых (наличие нормы права), фактических (наличие состава административного правонарушения) и процессуальных (наличие правильно процессуально оформленной документации) оснований
Цель	Реализация позитивных субъективных прав и возложенных юридических обязанностей	Привлечение к административной ответственности

Вместе с тем при изучении структурных элементов правосубъектности возникают и другие вопросы, на которые необходимо обратить внимание. Так, наряду с дееспособностью в отраслевой литературе рассматривается трансдееспособность – способность лица своими действиями создавать для других лиц права и обязанности и его способность принимать на себя права и обязанности в результате действий других субъектов. Выделять в составе правосубъектности трансдееспособность предложил О. А. Красавчиков еще в 1985 г.[18] В гражданском праве трансдееспособность урегулирована нормами о представительстве (ст. 182–184 ГК РФ).

Е. Г. Белькова[19], рассматривая данный вопрос, пишет, что трансдееспособность – это способность своими действиями не только создавать права и обязанности для третьих лиц, но и нести ответственность за их действия. Не оспаривая данный тезис в силу отраслевой принадлежности вопроса, согласиться с содержанием трансдееспособности в данном контексте мы не можем по вышеуказанным причинам, хотя и разделяем мнение цивилистов в силу наличия института субсидиарной и солидарной ответственности в гражданском праве.

Институт представительства не чужд и административному праву. Подтверждением служат положения ст. 25.3–25.5 КоАП РФ. По этой причине мы предлагаем рассматривать в качестве самостоятельного элемента правосубъектности и административную трансдееспособность, понимая ее как предоставленную лицу возможность передавать свои права и обязанности третьим лицам для реализации административно-правовых отношений.

В свою очередь административные правоотношения в части административных правонарушений обладают отличительной чертой, которую определил законодатель. Так, за совершение ряда административных правонарушений (ст. 5.61, 19.15, 20.1 КоАП РФ и др.) несовершеннолетними к административной ответственности будут привлечены их родители или иные законные представители на основании ст. 5.35 КоАП РФ. Однако указанные нормы КоАП РФ являются общими, но есть и специальная норма, которая заслуживает отдельного внимания. Так, в соответствии со ст. 20.22 КоАП РФ за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциаль-

[18] Гражданское право : учебник : 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. Т. 1. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2017. С. 78 ; *Кузнецов С. В., Хасимова Л. Н.* Институт правосубъектности в общей теории права : основные подходы // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 37.

[19] *Белькова Е. Г.* Указ. соч. С. 55.

но опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних налагается административный штраф.

Кроме того, особый интерес вызывает п. 2 ст. 32.2 КоАП РФ, в соответствии с которым при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей. То есть вне зависимости от вины к фактическому административному наказанию привлекается не само лицо, совершившее административное правонарушение, а другие лица.

Таким образом, учитывая особенности деликтных отношений административно-правового характера, можно проследить дополнительный элемент административной правосубъектности – трансделиктоспособность, под которой понимается юридически необходимая обязанность, а равно как и возможность, перенести административную ответственность (наказание) от лица, фактически совершившего административное правонарушение, на третьи лица.

Итак, исходя из вышеизложенного, мы считаем, что административная правосубъектность состоит из следующих элементов:

– административная правоспособность;

– административная дееспособность;

– административная деликтоспособность;

– административная трансдееспособность;

– административная трасделиктоспособность.

Анализ вышеуказанных элементов, учитывая их объем (предел), содержание, основания и цели, позволяет нам сделать вывод о том, что *административная правосубъектность физического лица* – это признаваемая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности, способность своими действиями приобретать субъективные права, выполнять возложенные на него юридические обязанности административно-правового характера и нести административную ответственность, а также юридически предоставленная лицу возможность передавать свои права и обязанности и возлагать на третьи лица административную ответственность для реализации административно-правовых отношений.

Библиографический список

Административное право : курс лекций / под общ. ред. А. В. Равнюшкина. 2-е изд., перераб и доп. СПб. : Изд-во Санкт.-петерб. ун-та МВД России, 2022. 540 с.

Ананских Е. С. Гражданская правоспособность и гражданская процессуальная правоспособность юридического лица: понятие и соотношение : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 29 с.

Белькова Е. Г. О категориях «правосубъектность» и «правоспособность» // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2006. № 6. С. 55–58.

Березовская Е. В. Субъекты права : теоретико-методологический анализ // Вестник Казан. юрид. ин-та МВД России. 2014. № 1 (15). С. 23–28.

Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. Т. 1. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Статут, 2017. 511 с.

Груздев В. В. О сущности гражданской правосубъектности // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). С. 113–121.

Демин А. А. Субъекты административного права Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Книгодел, 2010. 272 с.

Косенко Е. В. Отраслевое определение правоспособности и дееспособности в семейном праве // Ученые записки Казанского университета. Серия : Гуманитарные науки. 2015. Т. 157, № 6. С. 191–203.

Кузнецов С. В., Хасимова Л. Н. Институт правосубъектности в общей теории права : основные подходы // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 35–38.

Попович О. М. Понятие и структура административной ответственности юридических лиц // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2018. № 2. С. 191–194.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. 352 с.

Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. М. : ИНФРА-М, 2016. 576 с.

References

Administrative law : a course of lectures / ed. A. V. Ravnyushkin. 2nd ed. St. Petersburg : Publishing House of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2022. 540 p.

Ananskikh E. S. Civil legal capacity and civil procedural legal capacity of a legal entity: concept and correlation : cand. legal sci. diss. abstr. Saratov, 2005. 29 p.

Belkova E. G. On the categories of «legal personality» and «legal capacity» // News of the Irkutsk State Academy of Economics. 2006. No. 6. P. 55–58.

Berezovskaya E. V. Subjects of law: theoretical and methodological analysis // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 1 (15). P. 23–28.

Demin A. A. Subjects of administrative law of the Russian Federation : textbook. Moscow : Knigodel, 2010. 272 p.

Grazhdanskoe right : textbook. In 2 vol. / under order. B. M. Gongalo. T. 1. 2nd ed. Moscow : Statute, 2017. 511 p.

Gruzdev V. V. On the essence of civil legal personality // Actual problems of Russian law. 2018. No. 2 (87). P. 113–121.

Kosenko E. V. Branch definition of legal capacity and legal capacity in family law // Scientific notes of Kazan University. Ser.: Humanities. 2015. Vol. 157, no. 6. P. 191–203.

Kuznetsov S. V., Khasimova L. N. Institute of legal personality in the general theory of law : basic approaches // Gaps in Russian legislation. 2013. No. 2. P. 35–38.

Popovich O. M. The concept and structure of administrative responsibility of legal entities // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 2. P. 191–194.

Rossinsky B. V. Administrative law and administrative responsibility : a course of lectures. Moscow : Norma : INFRA-M, 2020. 352 p.

Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law : textbook. 5th ed., revised. Moscow: INFRA-M, 2016. 576 p.

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации

Мамедов Э. Х., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права

E-mail: uuu68@yandex.ru

Поступила в редакцию: 12.01.2023

Для цитирования:

Мамедов Э. Х. Административная правосубъектность физического лица: понятие и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 170–176. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/170–176.

Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Mamedov E. Kh., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Administrative Law Department

E-mail: uuu68@yandex.ru

Received: 12.01.2023

For citation:

Mamedov E. Kh. Administrative legal personality of an individual: concept and content // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 170–176. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/170–176.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177–182

К ДИСКУССИИ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

О. С. Рогачева, Ю. Б. Носова
Воронежский государственный университет

ON THE DISCUSSION ABOUT THE EFFECTIVENESS OF LEGAL RULES ON LEGAL RESPONSIBILITY IN ADMINISTRATIVE LAW

O. S. Rogacheva, Y. B. Nosova
Voronezh State University

Аннотация: освещаются принципиальные позиции авторов относительно понимания эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве. Рассматриваются понятие, виды, критерии, показатели и условия эффективности ответственности. Приводятся критические суждения оппонентов относительно методологических подходов авторов к определению эффективности изучаемых явлений, а также контраргументы.
Ключевые слова: эффективность, юридическая ответственность, административная ответственность, дисциплинарная ответственность.

Abstract: the authors' fundamental positions regarding understanding the effectiveness of legal norms on legal liability in administrative law are highlighted. The concept, types, criteria, indicators and conditions for the effectiveness of responsibility are considered. Critical judgments of opponents regarding the methodological approaches of the authors to determining the effectiveness of the phenomena being studied, as well as counterarguments, are given.
Key words: effectiveness, legal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility.

Вопросам сущности, оценки, измерения эффективности юридической ответственности в науке административного права традиционно уделяется достаточное внимание. Одной из последних и самых заметных мощных работ явилась коллективная монография «Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы»[1], подготовленная авторитетным авторским коллективом, в состав которого вошли Марина Борисовна Добробаба, Михаил Вячеславович Пресняков и Сергей Евгеньевич Чаннов. В этом исследовании предложена концепция, позволяющая выработать конкретные правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих, в основу которой были положены общетеоретические и межотраслевые исследования, касающиеся эффективности права в целом, а также отдельных его институтов. В частности, авторами были изучены проблемы эффективности правовых категорий, эффективности юридической ответственности, теоретические основы эффективности права и правовых норм, проблемы эффективности наказаний. В названной монографии приводятся интереснейшие рассуждения, связанные с теоретическим осмыслением ка-

[1] *Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Дисциплинарная ответственность : правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы : монография. М., 2023. 352 с.

© Рогачева О. С., Носова Ю. Б., 2023

тегории «эффективность», методологическими и деликтологическими основами изучения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

В настоящей статье круг обсуждаемых вопросов очерчен задачами определения эффективности административной и дисциплинарной ответственности с учетом проведенных более 10 лет назад авторами монографических исследований[2]. Сегодня представляется интересным снова взглянуть на теоретические и практические аспекты эффективности административной и дисциплинарной ответственности с учетом новых взглядов на понимание и методологию исследования эффективности правовых норм об ответственности, а также предпринять еще одну попытку оценить состояние эффективности практики применения административной и дисциплинарной ответственности.

В монографии О. С. Рогачевой «Эффективность норм административно-деликтного права» предлагалось рассматривать эффективность норм административно-деликтного права в целевом аспекте как соотношение между целями нормы административно-деликтного права и реально наступившими последствиями. При этом, учитывая, что административная ответственность заключается в применении административного наказания, осуществляемого в рамках производства по делу об административных правонарушениях, в качестве критериев эффективности норм административно-деликтного права были названы следующие цели: предупреждение совершения новых административных правонарушений правонарушителями (частная превенция); предупреждение совершения новых административных правонарушений иными лицами (общая превенция); разрешение дела на основе соблюдения принципа законности; всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, вынесение законного постановления по делу об административном правонарушении; обеспечение исполнения постановления по делу об административном правонарушении; выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Для получения количественных значений эффективности вводятся так называемые показатели эффективности (числовые выражения того признака, по которому можно судить о результатах функционирования изучаемой системы) и коэффициенты эффективности (числовые выражения, выражающие степень достижения цели в относительных величинах). Показателем по первому критерию (предупреждение совершения административных правонарушений лицом, привлеченным к административной ответственности, следует считать повторность совершения административного правонарушения. Показателем по второму критерию (предупреждение совершения административных правонарушений иными лицами) следует считать соотношение между количеством лиц, знающих о наличии административно-правового запрета, и количеством лиц, не совершивших нарушение данного административно-правового запрета. Показателем по третьему критерию (законное постановление по делу об административном правонарушении) следует признать соотношение количества отмененных и измененных постановлений и числа вынесенных как вступивших, так и не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях за определенный период. Большое значение для эффективности правового регулирования, действенности административных санкций имеет соблюдение условий эффективности. Эффективность норм административно-деликтного права зависит от следующих условий: государственной политики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений; правового качества законов об административных правонарушениях; деятельности судей, уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномоченных органов и их должностных лиц по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и вынесению постановления по делу, исполнению постановления по делу; правовой культуры правоприменителя; правосознания правонарушителя[3].

Схожим образом предлагалось определять эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности в монографии Ю. Б. Носовой «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской

[2] См.: *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. 356 с. ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. 208 с.

[3] См.: *Рогачева О. С.* Указ. соч. С. 208, 230, 239–240.

Федерации». Различая эффективность правовых норм на стадии правотворчества и на стадии правоприменения, автор выделял эффективность правовых норм, эффективность действия правовых норм, эффективность деятельности по применению дисциплинарной ответственности, урегулированной правом, эффективность применения мер дисциплинарной ответственности.

Следует отметить, что автору, по прошествии десятилетия после издания монографии, было лестно узнать, что рассмотренные вопросы и предложенные размышления не утратили своей актуальности, а уважаемые исследователи вопросов эффективности дисциплинарной ответственности заметили этот труд и активно на него ссылались. Авторы уже упомянутого выше серьезного исследования «Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы» М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов в чем-то соглашались с высказанными суждениями, например, о целесообразности вести речь об эффективности правовых норм на стадии правотворчества и на стадии правоприменения, необходимости различать эффективность правовых норм и эффективность действия правовых норм[4], и полагали, что слагаемыми эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы должны стать эффективность правового регулирования и эффективность правоприменительной деятельности[5]. Поддержку авторов нашли также суждения о том, что в отношении действия правовых норм о дисциплинарной ответственности, имеющих публичный характер, материальные издержки в меньшей степени оказывают влияние на эффективность норм, а приоритет отдается цели законодателя и правоприменителя – обеспечению прав и свобод граждан[6]. Согласие М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов также выразили относительно суждений о том, что целями применения правовых норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих являются обеспечение соблюдения всеми гражданскими служащими служебной дисциплины, предупреждение неисполнения или ненадлежащего исполнения служащими своих должностных обязанностей, а также исправление и перевоспитание нарушителей. Соответственно, основными при оценке эффективности законодательства о дисциплинарной ответственности являются правоохранительный, предупредительный и воспитательный критерии. Они позволяют правильно соизмерить полученный положительный результат с намечавшимися целями правовых норм. При этом каждому критерию соответствует своя система показателей[7].

Вместе с тем некоторые предложенные идеи, касающиеся понимания эффективности изучаемого института, подвергнуты критике, а сделанные выводы признаны неоднозначными. Думается, что в данном случае будет уместно описать предложенную одним из авторов настоящей статьи в диссертации и монографии конструкцию эффективности правовых норм дисциплинарной ответственности, а также высказанные критиками аргументы и контраргументы. Итак, эффективность указанных правовых норм было предложено определять на основе соотношения трех моделей: 1) образцовая (или идеальная) модель, которая выражается в целях принятия соответствующих правовых норм и построена на основе концептуально-научного понимания сущности дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих РФ, ее принципов, особенностей ее правового регулирования; 2) официальная (или нормативная модель). Поскольку при формулировании идеальной модели было предложено использовать категорию «цель», а для эффективной реализации цели необходимы соответствующие средства, то в качестве правового средства реализации цели презюмировалась официальная модель, т. е. воплощение нормы права в тексте закона. Таким образом, официальная модель – это нормативно институализированная модель, источником которой является дисциплинарное служебное законодательство; 3) фактическая (или реальная) модель – результат применения правовых норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, т. е. объективно сложившаяся практика реализации мер дисциплинарной ответственности. Исходя из этого, эффективность правовых норм о дисциплинарной ответственности служащих на стадии правотворчества определялась соотноше-

[4] См.: *Носова Ю. Б.* Указ. соч. С. 166.

[5] *Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч. М., 2023. С. 36.

[6] *Носова Ю. Б.* Указ. соч. С. 165 ; Указ. соч. С. 42–43.

[7] См.: *Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч. С. 52, 59.

нием образцовой и официальной моделей дисциплинарной ответственности. Для признания данных правовых норм эффективными на данной стадии должно было быть достигнуто это соответствие. По итогам такой оценки был сделан вывод о том, что официальная модель не соответствует образцовой, следовательно нормы неэффективны. Критикуя рассуждения о том, что образцовая модель регламентации дисциплинарной ответственности выступает в качестве цели правового регулирования, а официальная является правовым средством реализации данной цели, М. Б. Добробаба, М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов на первый взгляд совершенно справедливо утверждают, что между целью и средством нет отношения подобия: цель достигается через систему средств, которая характеризуется плюрализмом… достижение определенной цели может осуществляться с использованием различных юридических средств, поэтому довольно сложно говорить о том, что цель «воплощается» в средствах[8]. Однако авторами не учтено, что правотворчество, на стадии которого и было предложено определять эффективность правовых норм дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, имеет одну единственную цель – наиболее полно регламентировать отношения в сфере дисциплинарной ответственности служащих, воплотить в тексте закона содержание правовых норм, и единственным средством реализации этой цели является собственно результат правового регулирования, которое, как известно, имеет в своем арсенале различные правовые средства. В монографии была предпринята попытка раскрыть степень реализованности данной цели законодателя, показать уровень соответствия между официальной и образцовой моделями, подробно проанализированы вопросы привлечения служащих к дисциплинарной ответственности, которые не нашли своего отражения в законодательстве, вскрыты отдельные проблемы правового регулирования в этой сфере. Вместе с тем аксиоматично, что полной тождественности образцовой и официальной моделей достигнуто быть не может. Такое соответствие – это тот идеал, к которому нужно стремиться: чем выше степень соответствия, тем более эффективен институт дисциплинарной ответственности. Отвечая на следующий вопрос и одновременно критическое замечание: «в чем может выражаться эффективность правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность, сама по себе, т. е. в отрыве от практики их применения?»[9], необходимо отметить, что, конечно, само по себе достижение цели формирования полноценной законодательной базы института дисциплинарной ответственности не может решить все существующие проблемы, поскольку эффективность норм о дисциплинарной ответственности имеет и второй аспект – эффективность на стадии правоприменения. Такая эффективность определяется как соответствие официальной и фактической моделей привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. И здесь диалектический характер соотношения между целями и средствами проявляется в том, что эффективность правоприменения будет зависеть от того, насколько цели, выраженные в средствах, реализуются в результатах действия правовых норм о дисциплинарной ответственности.

В подтверждение правильности подобных рассуждений целесообразно привести рассуждения, приведенные в монографии О. С. Рогачевой «Эффективность норм административно-деликтного права». Так, нельзя игнорировать тот факт, что фундамент эффективности закладывается уже на нормотворческой стадии. Перспективы эффективности обусловлены комплексом факторов, непосредственно характеризующих нормотворчество. Определение эффективности правовых норм на стадии реализации есть лишь одно из частных направлений исследования. Ограничиться только этим – значит, оставить без внимания важнейшую стадию правового регулирования – правотворчество, совершенствование регулирования ограничить совершенствованием реализации правовых норм, а также отказаться от попыток выяснить соотношение эффективности и социальной ценности права. Как формы субъективного, нормы административно-деликтного права должны вырастать из объективного и соответствовать ему. Такое соответствие – предпосылка их эффективности. Соответствие или несоответствие той или иной нормы административно-деликтного права закономерностям общественного развития определяет ее реальную эффективность.

[8] См.: *Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Указ. соч. С. 46–47.

[9] Там же. С. 46.

Поэтому адекватное отражение в нормах административно-деликтного права закономерностей и потребностей развития отношений административной ответственности правомерно рассматривать как специфическое проявление их эффективности (результативности) на стадии административно-деликтного законотворчества. Такой подход согласуется с практикой. Качество административно-деликтного закона во многом зависит от того, насколько обязательны и учитываемы законодателем специально-юридические аспекты правового воздействия на общественные отношения, возникающие в сфере предупреждения, совершения и пресечения административных правонарушений. Складывающаяся правоприменительная практика субъектов административной юрисдикции показывает, что именно дефекты юридического характера (например, наличие пробелов в правовом регулировании) нередко выступают причиной неэффективности и некачественности норм права. Правовыми условиями, при соблюдении которых должна формироваться и приниматься качественная норма административно-деликтного права, являются: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа справедливости при установлении административной ответственности, соразмерности санкций административно-деликтных норм конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники[10]. Думается, что равным образом такие условия являются необходимыми и для принятия эффективных правовых норм о дисциплинарной ответственности в административном праве.

Подытоживая краткий ответ на критические суждения уважаемых М. Б. Добробабы, М. В. Преснякова и С. Е. Чаннова по некоторым вопросам понимания и методологическим подходам к определению эффективности юридической ответственности в административном праве, отметим, что как теоретическая умозрительная конструкция, опирающаяся на научно обоснованные знания, эффективность правовых норм на стадии правотворчества, пусть и в искусственно смоделированном отрыве от практики правоприменения, тем не менее позволяет выявить глубоко и сущностно скрытые проблемы, дефекты правовых норм, регулирующих изучаемые отношения. В целом же такое внимание авторитетных исследователей вопросов служебного права, дисциплинарной ответственности, эффективности правовых норм и подчеркивание весомости и значимости научных трудов представителей Воронежской школы административного права весьма лестно, воспринимается с благодарностью и надеждой на дальнейшее продолжение дискуссии.

[10] См.: *Рогачева О. С.* Указ. соч. С. 327–329.

Библиографический список

Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность : правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы : монография. М., 2023. 352 с.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. 208 с.

Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. 356 с.

References

Dobrobaba M. B., Presnyakov M. V., Channov S. E. Disciplinary responsibility : legal mechanisms for ensuring efficiency in the public service system. Moscow, 2023. 352 p.

Nosova Yu. B. Disciplinary liability of state civil servants of the Russian Federation : monograph. Voronezh, 2011. 208 p.

Rogacheva O. S. Efficiency of norms of administrative tort law : monograph. Voronezh, 2011. 356 p.

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: yulia_sh81@mail.ru

Поступила в редакцию: 13.09.2023

Для цитирования:
Рогачева О. С., Носова Ю. Б. К дискуссии об эффективности правовых норм о юридической ответственности в административном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 177–182. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177–182.

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Nosova Y. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
E-mail: yulia_sh81@mail.ru

Received: 13.09.2023

For citation:
Rogacheva O. S., Nosova Y. B. On the discussion about the effectiveness of legal rules on legal responsibility in administrative law // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 177–182. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/177–182.

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/183–190

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРОПАГАНДУ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

А. С. Логинова, Л. А. Лушина
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

PROBLEMS OF QUALIFICATION AND BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PROMOTION OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES ON THE INTERNET

A. S. Loginova, L. A. Lushina
National Research University «Higher School of Economics»

Аннотация: приводятся результаты комплексного исследования порядка и оснований привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет. Раскрыты проблемные вопросы квалификации и привлечения к административной ответственности за совершение рассматриваемых деяний. Предложены возможные варианты совершенствования нормативного регулирования и профильной правоприменительной практики.
Ключевые слова: административная ответственность, наркотические средства, телекоммуникационная сеть Интернет.

Abstract: the article presents the results of a comprehensive study of the procedure and grounds for bringing to administrative responsibility for the promotion of narcotic drugs and psychotropic substances on the Internet. The problematic issues of qualification and bringing to administrative responsibility for the commission of the acts in question are disclosed. Possible options for improving the normative regulation and profile law enforcement practice are proposed.
Key words: administrative responsibility, drugs, telecommunications network Internet.

Успешно реализуемая в последнее десятилетие деятельность по цифровизации всех сфер общественной жизни в нашей стране, к сожалению, предопределила возможность использования цифровых технологий и в механизмах совершения различного рода правонарушений. Так, например, широкое распространение получило интернет-мошенничество, пропаганда экстремизма в сети Интернет[1], а также деятельность, связанная с незаконным использованием мировой паутины в рекламных целях и др. На этом фоне особую тревогу вызывает пропаганда наркотических и психотропных средств. Данные противоправные действия, ввиду их общественной опасности, могут рассматриваться в качестве одной из угроз развитию общества, поскольку реализации в стране курса на здоровый образ жизни, формируют мнение о допустимости и необходимости попробовать наркотики, что наиболее опасно в отношении несовершеннолетних граждан, чьи нравственные ценности и стремления еще находятся в стадии формирования. Неслучайно Стратегия государственной антинаркотической политики Российской

[1] См.: *Галицкая Н. В.* Проблемы обеспечения безопасности при противодействии пропаганде идей экстремизма в средствах массовой информации и электронных коммуникациях // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2. С. 139.

© Логинова А. С., Лушина Л. А., 2023

Федерации на период до 2030 г. декларирует пропаганду наркотических средств в сети Интернет как одну из угроз национальной безопасности в сфере оборота наркотиков[2].

В связи с этим представляется своевременным и обоснованным решением законодателя принятие Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 512-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[3], который ввел в его структуру ч. 1.1. ст. 6.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[4] (далее – КоАП РФ). Введенная ч. 1.1 в ст. 6.13 КоАП РФ обеспечила выделение из общего состава правонарушения отдельный его специальный состав, квалифицирующий совершение правонарушений в информационно-телекоммуникационных сетях, предусмотрев административную ответственность за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, психотропных веществ или их прекурсоров, их частей, содержащих наркотические средства, психотропных веществ или их прекурсоров либо новых потенциально опасных психоактивных веществ с использованием сети Интернет.

В правоприменительной практике данной нормы наметился ряд проблемных аспектов, в числе которых довольно неоднозначным выглядят вопросы квалификации данного правонарушения. В связи с этим особую значимость для правоприменителей приобретают вопросы понятийного аппарата, и в частности термина «пропаганда».

Этимологически слово «пропаганда» происходит от латинского *propaganda* – «подлежащая распространению», т. е. распространение фактов, аргументов, нередко слухов и искаженных данных или заведомо ложных сведений с целью формирования нужного общественного мнения с возможностью манипулирования общественным сознанием.

В справочной литературе советского периода «пропаганда» определяется как «распространение в обществе каких-либо воззрений, идей, знаний, учения»[5] или «распространение в обществе абстрактных идей и взглядов, например политических, философских, научных, художественных и т. д., с целью их внедрения в общественное сознание»[6]. Краткий лексический анализ демонстрирует нам связь термина «пропаганда» с ключевым словом «распространение». Можно говорить и о тождественности целей данных терминов. Действительно, целью распространения, как и пропагандирования, является формирование общественного мнения или закрепление в общественном сознании чего-либо.

В профильной правоприменительной практике априори не может быть использовано обобщенное толкование того или иного термина. В связи с этим возникла вполне обоснованная необходимость нормативно-определенного закрепления содержания данного понятия.

Первые попытки законодательного определения словосочетания «пропаганда наркотических средств» были предприняты в 1998 г. в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»[7] (далее – ФЗ № 3). Согласно ч. 1 ст. 46 данного закона под пропагандой следует понимать «распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях»[8].

В 2000 г. для приведения к единообразию понятийного аппарата законодателем были внесены поправки с аналогичными формулировками

[2] Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

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

[5] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., М., 1997. С. 713.

[6] Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1969–1978. С. 1261.

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

[8] Там же.

о запрете пропаганды и рекламы наркотических средств и психотропных веществ в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 90-ФЗ «О средствах массовой информации»[9].

Тем не менее в правоприменительной практике нередко возникают проблемные ситуации, связанные с разграничением понятий «пропаганды наркотических средств и психотропных веществ» и «незаконной рекламы». Очевидно, что смешивание этих понятий препятствует принципу правильного и единообразного толкования и применения норм права. В связи с этим мы солидарны с мнением А. Ю. Иванова в вопросе трактовки «незаконной рекламой наркотических средств и психотропных веществ» как «умышленной деятельности, направленной на распространение информации неопределенному кругу лиц любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, привлекающей внимание к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам»[10].

Кроме того, в правоприменительной практике при определении правовых оснований привлечения к административной ответственности следует отличать «пропаганду наркотических средств, психотропных веществ» от действий по распространению (обеспечения распространения) запрещенных веществ и средств.

Результаты проведенного анализа судебной практики по применению ст. 6.13 КоАП РФ позволяют нам сформулировать тезис об отсутствии единообразия толкования упомянутого выше термина в судебных решениях, принимаемых судами до последнего времени. Так, например, Верховным Судом РФ в 2009 г. было рассмотрено дело об административном правонарушении по ст. 6.13 КоАП РФ, а рамках которого было установлено, что гражданин осуществлял деятельность по продаже поясных ремней, на пряжках которых было изображение растения, очень похожего внешне на коноплю. В судебном заседании данное противоправное деяние было квалифицированно как незаконная реклама наркотических средств. Суд мотивировал свое решение тем, что данная часть ремня, являясь достаточно яркой, привлекает дополнительное внимание к объекту изображения – наркотическому средству, явно «*рекламируя*» его[11].

В последующем суды, рассматривая аналогичные дела по фактам продажи различных предметов индивидуального пользования с изображением растения, очень похожего на коноплю, предусмотренных ст. 6.13 КоАП РФ, трактовали данные действия как противоправное и признавали «*пропагандой*» наркотических средств. В качестве примера можно привести постановление Ленинского районного суда г. Ульяновска по делу № 5-289/2017 от 6 июня 2017 г. В рамках дела был установлен факт продажи головных уборов, на центральной части которых было изображение растения, похожего на коноплю. Данное действие гражданина судом было истолковано как *«пропаганда наркотического средства каннабис»*, а массовая продажа товара – как *«призыв и пропаганда распространения и употребления наркотических средств»*. Осуществив всестороннюю оценку представленных в деле доказательств, суд пришел к выводу о том, что изображение листа каннабиса «провоцирует интерес к употреблению наркотика», притягивает внимание потребителя данного товара, увеличивая число продаж и широкое продвижение на рынке, что является пропагандой наркотического средства[12].

Анализируя судебную практику, можно увидеть и примеры судебных решений о прекращении производства по делу об административном правонарушении по ст. 6.13 КоАП в связи с отсутствием состава правонарушения. Так, постановление судьи Московского района г. Чебоксары в 2014 г. зафиксировало подобное решение. По мнению судьи, в деле не были представлены доказательства вины привлекаемого лица, а подозреваемый гражданин заявил, что искренно верил, что на товаре изображены ли-

[9] О внесении дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с принятием Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» : федер. закон от 20 июня 2000 г. № 90-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[10] *Иванов А. Ю.* Понятие, основания административной ответственности за пропаганду и рекламу наркотических средств // Вестник Сибир. юрид. ин-та МВД России. 2015. № 1 (18).

[11] Постановление Верховного Суда РФ от 26 июня 2009 г. по делу № 31-АД09-3 // Сборник судебной практики по административным правонарушениям сайта Договор-Юрист.ру. URL: https://dogovor-urist.ru/судебная_практика/дело/31-ад09-3/ (дата обращения: 10.07.2022).

[12] Постановление районного суда г. Ульяновск от 6 июня 2017 г. по делу № 5-289/17. URL: https://sudact.ru/regular/doc/1GmGZav9RZHL/ (дата обращения: 10.07.2022).

стья клена, поскольку никогда не видел листьев конопли, поэтому и не предполагал о противоправности своих действий[13].

Приведенные примеры из судебной практики более чем наглядно демонстрируют существующие проблемы законодательного регулирования привлечения к административной ответственности лиц за пропаганду и рекламу наркотических средств и психотропных веществ.

В связи с этим довольно любопытной представляется уточняющая позиция Верховного Суда РФ, определившего в п. 42 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 4 от 16 февраля 2022 г. (далее – Обзор) понятие пропаганды наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет применительно к ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП РФ. Согласно позиции Верховного Суда РФ «пропагандой наркотических средств и психотропных веществ признается деятельность, осуществляемая лицами в сети Интернет и направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также совершение иных действий в целях побуждения интереса к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам, способам их употребления и т. д.; формирования представления о факте потребления наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров для достижения состояния наркотического опьянения как допустимого, желательного»[14].

К сожалению, и Обзор не вносит ясности в вопрос особенностей квалификации действий лиц, занимающихся пропагандой/рекламой наркотических средств с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. И это при том, что диспозиции ч. 1 и ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП явно демонстрируют, что составы правонарушений не являются идентичными. Действительно, содержательно ч. 1.1. ст. 6.13 КоАП указывает на решение законодателя не предусматривать привлечение к административной ответственности лиц, осуществляющих незаконную рекламу наркотических средств в сети Интернет. В связи с этим, ориентируясь на законодателя, лица, осуществляющие незаконную рекламу наркотических средств в сети Интернет должны быть привлечены к ответственности по общей норме, закрепленной в ч. 1 ст. 6.13 КоАП. Данное законодательное разграничение противоправных действий по «пропаганде» и «рекламе» наркотических средств в сети Интернет хотя и внесло определенную ясность, но не исключило полностью возникающие на практике вопросы. Решения судов по делам анализируемой статьи КоАП на сегодняшний день так и не отличаются единообразием.

Как уже было отмечено авторами, до декабря 2020 г. административная ответственность за пропаганду наркотиков и психотропных веществ в сети Интернет осуществлялась по общей части 1 ст. 6.13 КоАП. Сотрудники правоохранительных органов при выявлении фактов противоправных действий, связанных с пропагандистской деятельностью наркотических и психотропных веществ, ориентировались на методические рекомендации, разработанные для сотрудников МВД РФ. Рекомендации, разработанные в 2017 г., включают в себя самостоятельный раздел, посвященный специфике работы по выявлению фактов противоправных действий, предусмотренных ст. 6.13 КоАП РФ.

Планомерная работа по мониторингу популярных социальных сетей с использованием ключевых слов и тегов позволяет сотрудникам МВД устанавливать факты правонарушений. Согласно рекомендациям сотрудник, обнаруживший записи, видеофильмы, фотографии, имеющие отношения к пропаганде запрещенных веществ, обязан составить рапорт об установлении факта опубликования в сети Интернет информации, попадающей под характеристику признаков административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей. Параллельно сотрудник может вынести определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Следуя рекомендациям, сотрудник правоохранительных органов должен осуществить административно-процессуальные действия по установлению подозреваемого в распростране-

[13] См.: Обзор административной практики в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ за 1 полугодие 2014 г. // ФСКН России. М., 2014.

[14] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нии пропаганды незаконных веществ. С этой целью собирается информация по профилю гражданина в социальных сетях, поскольку есть вероятность, что он разместил достоверную информацию о себе и ее должно быть достаточно для идентификации подозреваемого. Данными, имеющими значения, являются: фотография гражданина, его дата рождения, адрес проживания, место работы или учебы и др.

Отметим, что рекомендациями не предусмотрено применение специальных средств для определения места нахождения лица, подозреваемого в совершении противоправных действий, с перспективой привлечения его к административной ответственности. Этот пробел в инструктивных алгоритмах действий сотрудников МВД является одной из причин бездействия уполномоченных субъектов. Следствием этого являются протоколы, не получившие дальнейшего продвижения, и прекращение дела постановлением по истечении процессуально установленного срока.

Если удается идентифицировать личность подозреваемого, установить его место жительства, то сотрудники МВД, вызвав его в отдел полиции, обязаны в соответствующем административно-процессуальном порядке, предусматривающем присутствие понятых, произвести изъятие скриншотов, изображения, фото и комментариев. Гражданин должен ответить на вопросы правоохранителей и дать объяснения в отношении каждого скриншота и фотографического изображения, пропагандирующего вредные растения или вещества. Однако, как уже было отмечено выше, до привлечения к ответственности по ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП доходят не все дела. Кроме того, достижение финальной стадии нередко осложнено перемещением дела по подведомственности.

Инструктивные алгоритмы, зафиксированные в рекомендациях, предусматривают и обязательность этапа проведения экспертных действий, в рамках которых уполномоченные субъекты оценивают видовую принадлежность изображения растений к наркотическим средствам. Эксперты устанавливают факты возможного воздействия изображений на личностные характеристики человека. Результаты экспертной оценки имеют важное значение, поскольку позволяют сделать вывод о наличии или отсутствии в исследуемых изображениях признаков состава правонарушения, предусмотренного ст. 6.13 КоАП.

Инструктивный алгоритм предусматривает обязательность ознакомления подозреваемого в совершении административного правонарушения со всеми материалами дела, включая заключение проведенных экспертиз, прежде чем им будет подписан протокол, составленный управомоченным субъектом. В зависимости от сложившейся ситуации неукоснительное исполнение методических рекомендаций зачастую не всегда оправдано. Данный тезис можно проиллюстрировать следующими примерами из судебной практики.

Из содержания постановления от 10 июля 2020 г. № 5-334/2020, вынесенного Первомайским районным судом г. Кирова по делу № 5-334/2020 г., следует, что на интернет-площадке Avito гражданин для продажи разместил товары, на которых было изображено растение, которое однозначно относится к запрещенному, поскольку содержит опасные вещества.

В качестве доказательной базы управомоченным субъектом в суд были представлены: протоколы об административном правонарушении и осмотре страницы в сети Интернет, рапорт об обнаружении признаков административного правонарушения, объяснения, взятые от свидетелей, а также самого гражданина, привлекаемого к ответственности. Однако в данных документах отсутствовали заключения экспертизы. Сотрудники МВД в состав доказательной базы включили заключения специалистов ФГБОУ ФО «Вятская государственная сельскохозяйственная академия» и Кировского наркологического диспансера. Сотрудники данных организаций однозначно определили, что на товарах, продаваемых подозреваемым лицом через интернет-платформу, содержатся изображение листа растения рода Cannabis (конопли). В заключении было особо отмечено, что данное изображение негативно воздействует на восприятие окружающих, провоцирует интерес к ощущениям, связанным с употреблением наркотических средств, кроме того, минимизирует внутреннее препятствие, связанное с запретом употребления наркотических средств, что может способствовать появлению желания у покупателя приобрести и фактически употребить запрещенное средство. При отсутствии экспертного заключения в деле имелось решение комитета Вятской торгово-промышленной палаты о негативном влиянии изображения и его способности стимулировать потенциальное вовлечение в процесс

потребления наркотических средств[15].

В качестве следующего примера успешного завершения следственных действий и привлечения виновного к административной ответственности за пропаганду наркотических средств в сети Интернет можно взять дело от 24 сентября 2020 г. № 5-567/2020 Великолукского городского суда (Псковская обл.). Из постановления по делу следует, что виновное лицо открыто хранило на своей странице в социальной сети «ВКонтакте» пропагандирующие запрещенные в обороте наркотические средства материалы. Однако из постановления не ясно, были ли получены признательные показания подозреваемого и то, как судья оценил представленные доказательства по данному делу. По факту подозреваемый в совершении административного правонарушения гражданин не приводил аргументов в пользу своей невиновности. Со стороны сотрудников МВД в основание доказательной базы были включены: протоколы об административном правонарушении и осмотра страницы в сети Интернет, скриншоты страницы привлекаемого лица «ВКонтакте», а также его письменные объяснения, заключение эксперта, согласно которому упомянутая размещенная гражданином в Сети информация однозначно является популяризацией и пропагандой запрещенных законодателем веществ.

Приведенные примеры из судебной практики наглядно демонстрируют, что методика выявления и привлечения лиц, пропагандировавших наркотические средства, к административной ответственности, закрепленная в методических рекомендациях МВД, может варьироваться по результатам мониторинга. Более того, процесс доказывания в различных ситуациях также может отличаться, как и количество проведенных экспертиз и привлекаемых в деле специалистов.

Таким образом, теоретические обобщения понятий пропаганды и рекламы наркотических средств и психотропных веществ, а также исследование методики и практики привлечения к административной ответственности по ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП позволяют нам выделить ряд проблемных аспектов процесса выявления и привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ в сети Интернет и предложить пути их решения.

Первый проблемный аспект обусловлен неоднозначностью понятийного аппарата, в частности, «размытой» формулировкой понятия «пропаганда наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет». Действительно, в ч. 1.1 ст. 6.13 КоАП РФ отсутствует законодательно закрепленная дефиниция, позволяющая конкретизировать, что понимается под «пропагандой наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо новых потенциально опасных психоактивных веществ с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет»[16].

В связи с этим представляется целесообразным конкретизировать формулировку понятия пропаганды наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет в ст. 46 ФЗ № 3, а именно: дополнить в ч. 1. ст. 46 после слов «а также» формулировкой «распространение любой информации, в которой раскрывается позитивный смысл употребления таких веществ». Кроме того, следует в ч. 2 п. 42. Обзора формулировку «совершение иных действий в целях побуждения интереса у зрителя (читателя) к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам, способам их употребления и т. д.» заменить на следующую: «распространение любой информации, в которой раскрывается позитивный смысл употребления таких веществ».

Несомненно, что предлагаемые нами поправки помогут избежать путаницы и расширительного толкования законодательства, а также внесут ясность и будут содействовать единообразию применения и толкования закона.

Второй проблемный аспект связан с процедурой выявления лиц, осуществляющих пропаганду наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет. Выявлению лиц, совершающих противоправные действия, способствует проводимый мониторинг различных интернет-страниц в социальных сетях и сайтов с по-

[15] Постановление Первомайского районного суда г. Кирова от 10 июля 2020 г. № 5-334/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» «Судакт». URL: http://sudact.ru/regular/doc/jcb29Hv7tibw/ (дата обращения: 10.07.2022).

[16] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. 04.11.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

следующей идентификацией причастных лиц через доменное имя.

Особенность этой деятельности заключается в том, что технически возможно установить лишь место нахождения доменного имени wi-fi роутера, но не конкретную личность пользователя. Это объясняется тем, что при регистрации в социальных сетях или создании сайта может указываться вымышленная информация о физическом лице, а проверка достоверности введенных данных не производиться. Таким образом физическое лицо остается неизвестным[17].

В связи с этим считаем возможным принятие ряда решений по ужесточению требования при регистрации страниц в социальных сетях или сайтов. Например, осуществлять регистрацию в социальных сетях через личный кабинет пользователя на портале «Государственных услуг», а контрольные функции за процедурой регистрации надлежащим образом возложить на «Роскомнадзор».

Третий проблемный аспект обусловлен отсутствием нормативного закрепления понятия «пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров…». Несомненно, что данный факт влияет на эффективность процесса доказывания исследуемой категории дел. Так, например, это обстоятельство не только вызывает дискуссии о целесообразности проведения экспертизы материалов, размещенных в сети Интернет в рамках административного производства, но и не позволяет четко и однозначно сформулировать вопросы, выносимые на рассмотрение эксперта или специалистами.

Собственно, нормативное закрепление данного понятия будет способствовать конкретизации основных структурных элементов предмета доказывания в рассматриваемой правоприменительной ситуации.

Кроме того, отсутствие нормативной определенности исследуемых понятий обеспечивает возможность правонарушителям минимизировать ответственность или вообще уходить от нее, что может быть рассмотрено в качестве *четвертого проблемного аспекта* профильной правоприменительной практики. Так, в одном из приведенных примеров из судебной практики наглядно иллюстрируется факт того, что лицо может просто сказать о том, что не знает и не имеет представление, как выглядит то или иное растение, содержащее наркотическое средство, а при оформлении страницы в социальных сетях или сайта просто разместило зеленое семилистное растение с эстетической целью. Подобное объяснение, к сожалению, может быть принято судом во внимание, хотя объективно вызывает большие сомнения в правдивости. В аналогичных ситуациях представляется целесообразным квалифицировать аналогичные деяние с учетом п. 2 ст. 2.2 КоАП РФ как совершенное по неосторожности.

В заключение стоит сказать о том, что проблемы пропаганды наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, психотропных веществ или их прекурсоров, их частей, содержащих наркотические средства, психотропных веществ или их прекурсоров либо новых потенциально опасных психоактивных веществ с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет невозможно разрешить только на уровне государственного принуждения и страха применения административного или уголовного наказания. Необходимо активное воздействие на социум через распространение достоверной информации о вреде наркотических средств и психотропных веществ, а также их прекурсов для человеческого здоровья.

Библиографический список

Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. С. 1261.

Галицкая Н. В. Проблемы обеспечения безопасности при противодействии пропаганде идей экстремизма в средствах массовой информации и электронных коммуникациях // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2022. № 2. С. 139.

Иванов А. Ю. Понятие, основания административной ответственности за пропаганду и рекламу наркотических средств // Вестник Сибир. юрид. ин-та МВД России. 2015. № 1 (18).

Иванов А. Ю., Ефимов С. Н., Галушин П. В. Противодействие пропаганде наркотических средств и психотропных веществ в сети Интернет // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2014. № 4 (17). С. 56.

[17] См.: *Иванов А. Ю., Ефимов С. Н., Галушин П. В.* Противодействие пропаганде наркотических средств и психотропных веществ в сети «Интернет» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2014. № 4 (17). С. 56.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., М., 1997. С. 713.

References

Galitskaya N. V. Problems of ensuring security in countering the propaganda of extremism in the media and electronic communications // Proceedinge of Voronezh State University. Series : Law. 2022. No. 2. C. 139.

Great Soviet Encyclopedia / ed. A. M. Prokhorov. 3rd ed. Moscow : Soviet encyclopedia, 1969–1978. P. 1261.

Ivanov A. Yu. The concept, grounds for administrative responsibility for propaganda and advertising of narcotic drugs // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. No. 1 (18).

Ivanov A. Yu., Efimov S. N., Galushin P. V. "Counteracting the propaganda of narcotic drugs and psychotropic substances on the Internet" // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 4 (17). P. 56.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language : 80 000 words and phraseological expressions. 4th ed., Moscow, 1997. P. 713.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Логинова А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: aloginova@hse.ru

Лушина Л. А., кандидат юридических наук, ученый секретарь, академический руководитель образовательной программы «Юриспруденция» очно-заочной формы факультета права

E-mail: llushina@hse.ru

Поступила в редакцию: 25.11.2022

Для цитирования:

Логинова А. С., Лушина Л. А. Проблемы квалификации и привлечения к административной ответственности за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ в сети Интернет // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 183–190. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/183–190.

National Research University «Higher School of Economics»

Loginova A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: aloginova@hse.ru

Lushina L. A., Candidate of Legal Sciences, Academic Secretary, Academic Director of the educational program "Jurisprudence" part-time form of the Faculty of Law

E-mail: llushina@hse.ru

Received: 25.11.2022

For citation:

Loginova A. S., Lushina L. A. Problems of qualification and bringing to administrative responsibility for promotion of narcotic drugs, psychotropic substances on the Internet // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 183–190. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/183–190.

УДК 343.98
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/191–199

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

В. В. Семенчук, К. А. Кузнецова
Дальневосточный юридический институт МВД России

USING THE RESULTS OF OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITIES FOR THE APPLICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION AGAINST FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS

V. V. Semenchuk, K. A. Kuznetsova
Far Eastern Law Institute of the Russian Interior

Аннотация: выделены два направления использования результатов оперативно-розыскной деятельности для применения мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства: для привлечения к административной ответственности с применением меры наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации; для применения иных мер административно-правового принуждения. В ходе изучения законодательства и правоприменительной практики определен комплекс проблем, препятствующих эффективному и обоснованному использованию результатов оперативно-розыскной деятельности в данной сфере: отсутствие норм, регламентирующих порядок представления результатов оперативно-розыскной детальности; проблемы использования представленных материалов в процессе доказывания.
Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, результаты, миграция, иностранные граждане, лица без гражданства, административное выдворение, неразрешение въезда, нежелательность пребывания (проживания), разрешение на работу, временное проживание, вид на жительство.

Abstract: the authors have identified two directions for using the results of operative-investigative activity for the application of measures of administrative coercion against foreign citizens and stateless persons: bringing to administrative responsibility with the application of a penalty in the form of administrative expulsion from the Russian Federation; application of other measures of administrative coercion. In the course of studying legislation and law enforcement practice, a set of problems, that impede the effective and reasonable use of the results of operative-investigative activity in this area, was identified: lack of norms regulating the procedure for presenting the results of operative-investigative activity; problems of using the presented materials in the process of proof.
Key words: operative-investigative activity, results, migration, foreign citizens, stateless persons, administrative expulsion, entry denied, undesirability of stay (residence), work permit, temporary residence, residence permit.

Миграция, как и многие другие социальные явления, имеет двойственную природу, с одной стороны, способствует социально-экономическому развитию за счет привлечения трудовых ресурсов, в том числе характеризующихся вы-

© Семенчук В. В., Кузнецова К. А., 2023

соким уровнем человеческого капитала, с другой – может стать угрозой безопасности общества и государства за счет участия мигрантов в противоправной деятельности и диспропорций на рынке труда.

Вполне логично, что противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов выделены в качестве самостоятельной задачи для достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации[1].

Реализация данной задачи требует комплексного вовлечения сил органов власти и управления в рамках различных направлений правоохранительной и правоприменительной деятельности. Оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) не является исключением, участвуя в противодействии незаконной миграции по различным направлениям.

Во-первых, в рамках ОРД осуществляются выявление и раскрытие преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе специальных составов преступлений, непосредственно посягающих на нормальное осуществление общественных отношений в сфере миграции (ст. 322–322.2 УК РФ).

Во-вторых, в ходе осуществления ОРД оперативные сотрудники получают информацию о разного рода нарушениях миграционного законодательства, влекущих применение мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства. ОРД в сравнении с уголовно-процессуальной и административно-правовой деятельностью менее казуальна, так как предполагает необходимость оперативного обслуживания разнообразных объектов (территорий, отраслей экономики, организаций, линий). В рамках такой работы возможно получение сведений, которые не всегда имеют уголовно-процессуальное значение, но могут представлять интерес для реализации иных публично-правовых полномочий, в том числе в сфере миграции.

В рамках первого направления возможные препятствия для использования результатов ОРД имеют преимущественно организационно-тактический характер, связанный с необходимостью защиты сведений о данной деятельности. Порядок представления результатов ОРД для их использования в уголовном судопроизводстве регламентирован в ст. 11 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД) и на ведомственном уровне[2].

Возможность использования результатов ОРД в рамках второго направления без их предварительного вовлечения в уголовное производство сталкивается с препятствиями правового характера.

В ФЗ об ОРД для данного вида правоохранительной деятельности установлены целевые ориентиры (ст. 1 и 2) и направления использования результатов (ст. 11). В свою очередь, в ч. 8 ст. 5 указанного закона для органов, осуществляющих ОРД, и их должностных лиц, устанавливается запрет на разглашение сведений, затрагивающих неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан, ставших известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Учитывая взаимосвязь приведенных положений ФЗ об ОРД, можно сделать вывод, что представление и использование результатов ОРД возможно по направлениям и в порядке, предусмотренным в законе, т. е. в данном случае действует принцип «Разрешено только то, что прямо предусмотрено в законе». Возможность использования результатов ОРД для реализации публично-правовых полномочий в сфере миграции в законе не указана.

Подобное обстоятельство свидетельствует о необходимости рассмотрения вопроса о расширении допустимости использования результатов ОРД на рассматриваемую сферу. Отметим, что направления использования результатов ОРД, напрямую не связанные с противодействием преступности, по схожему принципу уже нашли отражение в законе, – например, с целью информационного обеспечения налоговых органов.

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд : приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С учетом того, что меры административно-правового принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства, по своей правовой природе имеют дифференцированный характер, возможности использования результатов ОРД необходимо рассмотреть в отношении их групп в отдельности.

1. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

В ходе осуществления ОРД возможно получение сведений не только о признаках преступлений, но и административных правонарушений, в том числе совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства. В качестве меры наказания в отношении этих лиц может быть применено административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем для организации использования результатов ОРД с этой целью необходимо регламентировать общую возможность их представления для возбуждения дел об административных правонарушениях и в доказывании по ним. Проблемные вопросы и предложения по регулированию связанных с этим правоотношений ранее были рассмотрены нами в самостоятельных исследованиях[3].

В настоящее время в отсутствие регламентации «прямого» использования результатов ОРД в административно-юрисдикционном производстве они должны быть предварительно вовлечены в уголовное судопроизводство и только в последующем использованы в виде материалов проверки сообщения о преступлении, по которому принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, либо материалов уголовного дела[4]. Такой подход может повлечь необоснованную регистрацию сообщений о преступлении и истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

При этом в правоприменительной практике уже встречаются прецеденты «прямого» использования результатов ОРД в доказывании по делам об административных правонарушениях, по которым в качестве меры наказания применялось административное выдворение[5].

2. Иные меры административно-правового принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон № 114-ФЗ) в целях оперативного реагирования на совершение нарушений требований федеральные органы исполнительной власти могут применять такую меру государственного реагирования, как «решение о неразрешении въезда» на территорию Российской Федерации, которая может быть применена исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основания принятия решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации, содержатся в ст. 26–27 Закона № 114-ФЗ и состоят из двух перечней. Первый перечень предоставляет возможность по усмотрению уполномоченного государственного органа принимать решение о запрете въезда (ст. 26) и носит диспозитивный характер, а второй содержит основания, которые обязывают исполнительный орган принимать подобные решения (ст. 27), т. е. является императивной нормой. Установление данных оснований может быть осуществлено в ходе осуществления ОРД. В качестве примера можно привести обоснование запрета на въезд тем, что это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства либо общественного порядка.

Другие меры административно-правового принуждения могут быть реализованы в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, уже находящихся на территории Российской Федерации.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 25.10 Закона № 114-ФЗ, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без граж-

[3] См.: *Семенчук В. В., Ларичев В. Д.* К вопросу о формировании концепции допустимости представления результатов оперативно-розыскной деятельности // Lex russica. 2022. Т. 75, № 12. С. 63–76 ; *Мотрович И. Д., Семенчук В. В., Кулеш Е. А.* Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в административно-юрисдикционном производстве // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 48–55.

[4] Пример использования результатов ОРД через их вовлечение в материалы уголовного дела : решение Краснодарского краевого суда от 28 апреля 2020 г. по делу № 12-1383/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: sudact.ru/regular/doc/HuovWYXCIqxK/ (дата обращения: 23.01.2023).

[5] Решение Томского областного суда от 13 февраля 2018 г. по делу № 77-25/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: sudact.ru/regular/doc/KB22N0wFxtbb/ (дата обращения: 23.01.2023).

данства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Органы, уполномоченные на осуществление ОРД, за исключением Федеральной службы охраны и Федеральной таможенной службы Российской Федерации, наделены компетенцией на принятие такого решения[6]. Установление обстоятельств, являющихся основанием для принятия рассматриваемого решения, осуществляется сотрудниками данных органов, в том числе при применении ФЗ об ОРД, в ходе выполнения своей повседневной служебной деятельности.

Порядок представления материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (приостановления, возобновления действия и отмены) решения о нежелательности пребывания, и их рассмотрения, а также порядок информирования Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) о принятии (приостановлении, возобновлении действия и отмене) решения о нежелательности пребывания определяются нормативными правовыми актами уполномоченных органов только по согласованию с МВД России и ФСБ России.

При непосредственном выявлении обстоятельств, являющихся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, уполномоченными должностными лицами принимаются меры, обеспечивающие их фиксацию и последующую передачу собранных материалов в компетентное подразделение МВД России для принятия соответствующего решения[7].

Материалы для принятия решения о нежелательности пребывания в течение пятнадцати рабочих дней со дня выявления обстоятельств подготавливаются подразделениями центрального аппарата МВД России.

В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства также может быть принят ряд иных процессуальных решений, которые могут послужить изменению административно-правового статуса иностранного гражданина либо привлечении его к административной ответственности, в зависимости от режима и цели его пребывания на территории Российской Федерации, основания по которым могут подтверждаться материалами, полученными при применении ФЗ об ОРД.

Примерами таких решений являются административные процедуры об отказе в выдаче или по аннулированию разрешения на работу иностранному гражданину патента, разрешения на временное проживание или вида на жительство. Данные решения реализуется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России, если будет доказано, что данный иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или ее граждан; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность; представил поддельные или подложные документы либо сообщил

[6] О порядке принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, а также приостановления действия и отмены такого решения в отношении лица без гражданства, получившего временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 1390. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] О вопросах представления в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, их рассмотрения и реализации решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ МВД России от 8 августа 2022 г. № 593. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

о себе заведомо ложные сведения; находится за пределами Российской Федерации более шести месяцев и др.[8]

В таком случае результаты ОРД, представляемые для подготовки и осуществления процессуальных действий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, должны содержать сведения, позволяющие определить наличие вышеперечисленных обстоятельств, а также должны быть удовлетворяющими требованиям административного законодательства, содержать сведения, имеющие значение для установления необходимых обстоятельств, а также данные, позволяющие проверить имеющиеся в материалах доказательства в условиях административного судопроизводства.

Хотя результаты ОРД могут свидетельствовать о необходимости применения представленных мер административно-правового принуждения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, данный вопрос не получил разрешения на уровне ФЗ об ОРД. В связи с этим по аналогии с регламентацией использования результатов ОРД в деятельности налоговых органов следует нормативно закрепить возможность использования результатов ОРД для принятия следующих решений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: о запрете на въезд в Российскую Федерацию; нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации; отказе в выдаче (продлении) или отмене разрешения на временное проживание или вида на жительство; отказе в выдаче (продлении) или аннулировании разрешения на работу; отказе в выдаче (переоформлении) или аннулировании патента.

Отдельно считаем необходимым рассмотреть вопросы использования результатов ОРД в доказывании обоснованности применения данной группы мер административно-правового принуждения.

В случае привлечения лиц к административной ответственности существует закрепленный правом порядок получения и оценки доказательств, что призвано обеспечить защиту прав человека и гражданина от необоснованного вмешательства. Результаты ОРД в данном случае рассматриваются наравне с другими доказательствами как без ограничений, так и без специальных «преференций».

Было бы логичным, ввиду близкого характера последствий, распространить подобные требования и на оценку доказательств, используемых для применения иных мер принуждения. В настоящее время в сравнении с КоАП РФ законодательство, регламентирующее применение таких мер, менее требовательно к обоснованию принятия решений. Между тем указания по этим вопросам содержатся в разъяснениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ).

Так, при рассмотрении жалобы лица, лишенного разрешения на временное пребывание ввиду двукратного привлечения к административной ответственности, КС РФ отмечал, что установление ответственности за нарушение порядка пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и, соответственно, конкретной санкции должно отвечать требованиям справедливости, соразмерности конституционно закрепленным целям, а также характеру совершенного деяния[9].

Установление характера совершенного деяния невозможно без доказывания самого факта его совершения. При этом вывод КС РФ, хотя и возник в результате рассмотрения применения конкретного основания для аннулирования разрешения на временное пребывание, но вместе с тем может быть распространен и на иные основания для применения таких мер. При этом оперативный характер происхождения соответствующей информации не делает исключения в части необходимости ее оценки.

В другом решении высший судебный орган отмечал, что, поскольку аннулирование ранее выданного разрешения на временное проживание или же отказ в виде на жительство в связи с тем, что иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации, влечет обязанность в течение пятнадцати дней добровольно покинуть Российскую Федерацию, такая мера может быть применена уполномоченным органом исполнительной власти и судом только с учетом

[8] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

[9] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 г. № 55-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

всестороннего исследования фактических обстоятельств конкретного дела[10].

В то же время применение данных мер органами исполнительной власти вне судебного производства на практике приводит к упрощению процедуры доказывания наличия соответствующих оснований, что распространяется и на используемые с этой целью результаты ОРД, в особенности если таковые указывают на то, что лицо представляет угрозу безопасности государства.

Например, в качестве допустимого доказательства того, что иностранный гражданин представляет угрозу безопасности государства, влекущего аннулирование разрешения на временное проживание, признавалось заключение органов ФСБ России, содержащее обезличенные сведения о фактах, полученных в результате оперативно-разыскных мероприятий (далее – ОРМ)[11].

В свою очередь судебная оценка фактических оснований, использованных для обоснования мер принуждения, осуществляется уже после того, как подвергнутое ими лицо обратится в суд с административным исковым заявлением.

По смыслу ст. 218 КАС РФ лицо может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений и действий органа власти и его должностных лиц, если полагает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, либо созданы препятствия для их осуществления, либо на него незаконно возложены какие-либо обязанности. Исходя из ч. 2 ст. 62 КАС РФ обязанность доказывания законности оспариваемых решений и действий органов власти и их должностных лиц возлагается на ответчика. При этом истец в рамках административного судопроизводства освобожден от представления документов, на которых он основывает свои требования.

При рассмотрении таких жалоб суд наделен полномочиями по самостоятельному установлению отдельных фактов. Так, согласно ч. 9 ст. 226 КАС РФ в ходе рассмотрения заявлений суд должен выяснить:

– нарушены ли права, свободы и законные интересы истца;

– соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органов и лиц на принятие оспариваемого решения или совершение оспариваемого действия; порядок принятия оспариваемого решения или совершения оспариваемого действия; основания для принятия оспариваемого решения или совершения оспариваемого действия;

– соответствует ли содержание оспариваемого решения или действия нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Ряд важных указаний по данному поводу также содержится в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36, в котором отмечается, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (п. 24), а при рассмотрении подобной категории дел суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении (п. 61)[12]. Эта позиция еще раз свидетельствует о возможности суда осуществлять самостоятельные действия по сбору данных[13].

На практике при обжаловании решений о применении рассматриваемых мер, обоснованных результатами ОРД, суды в качестве достаточного доказательства принимают документы, имеющие обобщающий характер (например, заключения или информационные письма органов ФСБ России) без изучения результатов отдельных ОРМ. Признавая такого рода документы в качестве достаточного доказательства, суды уходят от рассмотрения фактических данных, являющихся основанием для их вынесения (направления), мотивируя это разными обстоятельствами:

– предоставление результатов ОРД возможно только в соответствии с положениями ст. 11, 12

[10] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 г. № 1778-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Апелляционное определение второго апелляционного суда общей юрисдикции от 1 сентября 2020 г. № 66а-789/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11.

[13] См.: *Семенчук В. В.* Судебное обжалование решений и действий должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность : проблемы регламентации и перспективы совершенствования правовой процедуры // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 1. С. 84–92.

ФЗ об ОРД, т. е. не в рамках рассмотрения дела в порядке КАС РФ (обжаловались аннулирования вида на жительство[14] и разрешения на временное проживание[15] в Российской Федерации).

В данном случае следовало бы учесть, что ст. 11 ФЗ об ОРД также не предполагает возможность использования результатов ОРД для вынесения такого рода заключений;

– суд не вправе давать оценку целесообразности принятого органом безопасности решения о необходимости аннулирования разрешения на временное проживание[16] или вида на жительство в Российской Федерации[17];

– аннулирование разрешения на временное проживание в Российской Федерации основано на информации, которая получена уполномоченным органом, в том числе из источников, находящихся вне сферы судебного контроля. Суд не вправе вмешиваться в полномочия государственных органов обеспечения безопасности, касающиеся права оценки деятельности иностранных граждан, а также лиц без гражданства, как представляющей угрозу безопасности государства или гражданам Российской Федерации[18].

Схожим образом на основании результатов ОРД, которые могут иметь обобщенный характер, по мнению судебных органов, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, влекущее депортацию[19].

С учетом изложенного правоприменительная практика свидетельствует о том, что в этих случаях стандарт доказывания ниже по сравнению с принятием решения об административном выдворении, при этом бремя доказывания смещается в сторону лица, подвергаемого соответствующим мерам. Только в отдельных случаях судом ставился вопрос о необходимости изучения и проверки результатов ОРД, послуживших основанием для принятия соответствующих решений (в рассматриваем примере при обжаловании решения о запрете на въезд на территорию Российской Федерации в связи с причастностью лица к экстремистской деятельности[20]).

В целом подобная практика исследования доказательств свидетельствует как об ограничении (самоограничении) права суда на оценку доказательств, предусмотренного ст. 84 КАС РФ, так и ограничении права лиц, подвергаемых мерам административно-правового принуждения, на судебную защиту, гарантируемого им ст. 46 Конституции России[21].

Считаем, что введение возможности направления результатов ОРД расширит пределы допустимости использования такой информации, а также обеспечит возможность проверки обоснованности выносимых решений путем оценки конкретных данных, явившихся основанием для их принятия.

При этом необходимо учесть, что препятствием для использования результатов конкретных ОРМ может стать необходимость защиты сведений, приведенных в ст. 12 ФЗ об ОРД. Между тем необходимость защиты соответствующих сведений еще не означает, что решение

[14] Апелляционное определение второго апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2021 г. № 66а-728/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 14 августа 2018 г. № 33а-11401/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 16 августа 2017 г. по делу № 33а-9354/17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[17] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 10 мая 2018 г. по делу № 33а-6684/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Кассационное определение четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2020 г. № 88а-18335/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Кассационное определение третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25 марта 2020 г. № 88а-4355/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[18] Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 9 августа 2017 г. по делу № 33а-8717/17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[19] Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 3 мая 2012 г. по делу № 33-3957/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Кассационное определение второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 января 2022 г. № 88а-1984/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[20] Апелляционное определение Московского городского суда от 24 декабря 2020 г. по делу № 33а-5169/2020. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[21] Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова [и др.] ; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев ; науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2013. 688 с.

органа власти, в особенности приводящее к существенному ограничению прав личности, может выноситься без должного обоснования.

При этом важно понимать, что ограничения прав иностранного гражданина или лица без гражданства порой влекут вред интересам связанных с ними граждан Российской Федерации, в особенности при наличии семейных отношений. Поэтому любое подобное решение требует достаточного обоснования.

Схожий вопрос, касающийся необходимости соблюдения баланса интересов личности и государства на доступ к информации, был рассмотрен КС РФ при изучении жалобы лица на отказ в его ознакомлении с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по причине того, что в материалах проверки содержатся сведения, составляющие государственную тайну. КС РФ пришел к выводу, что уполномоченные должностные лица обязаны предпринять все относящиеся к их компетенции меры, с тем чтобы в материалах проверки сообщения о преступлении, направляемых для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, содержались лишь те сведения, которые, согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству, необходимы для принятия соответствующего процессуального решения, и исключались бы коллизии между требованиями защиты государственной тайны, с одной стороны, и гарантиями прав лица на ознакомление с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту и материалами, послужившими основанием для такого процессуального решения, с другой стороны[22].

Подобный вывод может быть использован и в части обоснования соответствующих мер принуждения – необходимо стремиться вовлекать в данный процесс информацию, не содержащую государственную тайну. В случае если таковое не представляется возможным, то для признания решения обоснованным суд должен обладать возможностью исследования фактических данных, послуживших основанием решения, а не обобщенных материалов. С целью защиты сведений, составляющих государственную тайну, исследование доказательств может быть осуществлено без участие истца.

[22] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 27-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова [и др.] ; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев ; науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2013.

Мотрович И. Д., Семенчук В. В., Кулеш Е. А. Использование результатов оперативно-разыскной деятельности в административно-юрисдикционном производстве // Административное право и процесс. 2018. № 11.

Семенчук В. В., Ларичев В. Д. К вопросу о формировании концепции допустимости представления результатов оперативно-розыскной деятельности // Lex russica. 2022. Т. 75, № 12.

Семенчук В. В. Судебное обжалование решений и действий должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность : проблемы регламентации и перспективы совершенствования правовой процедуры // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 1.

References

Constitution of the Russian Federation. Doctrinal commentary (by article) / M. P. Avdeenkova, A. N. Golovistikova, L. Yu. Grudtsyna et al. ; head of the team of authors Yu. A. Dmitriev ; ed. Yu. I. Skuratov. 2nd ed., rev. and additional. Moscow : Statute, 2013.

Motrovich I. D., Semenchuk V. V., Kulesh E. A. The use of results of operational search activities in the administrative jurisdiction procedure // Administrative law and process. 2018. No. 11.

Semenchuk V. V. The procedure of the court appealing the actions of officials carrying out operative-investigative activity : regulations problems and perspectives of improvement of legal procedure // Legal science and practice. 2020. Vol. 16, no. 1.

Semenchuk V. V., Larichev V. D. Formation of the concept of admissibility of presentation of the results of operational investigative activities // Lex Russica. 2022. Vol. 75, no. 12.

Дальневосточный юридический институт МВД России

Семенчук В. В., кандидат экономических наук, доцент, заместитель начальника кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел

E-mail: semenchuk_ord@mail.ru

Кузнецова К. А., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел

E-mail: kristina.a.kulikova@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2023

Для цитирования:

Семенчук В. В., Кузнецова К. А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности для применения мер административно-правового принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 191–199. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/191–199.

Far Eastern Law Institute of the Russian Interior

Semenchuk V. V., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the operational-investigative Activity of Enforcement Bodies Department

E-mail: semenchuk_ord@mail.ru

Kuznetsova K. A., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Administrative Law and Administrative-service Activities of Enforcement Bodies Department

E-mail: kristina.a.kulikova@mail.ru

Received: 24.01.2023

For citation:

Semenchuk V. V., Kuznetsova K. A. Using the results of operational-search activities for the application of measures of administrative and legal coercion against foreign citizens and stateless persons // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 191–199. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/191–199.

УДК 342.922
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200–203

ПОНЯТИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

С. М. Рукавишников
Саратовская государственная юридическая академия

THE TERM OF THE LICENSING OF THE EDUCATIONAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

S. M. Rukavishnikov
Saratov State Law Academy

Аннотация: эффективная образовательная политика выступает одним из системообразующих начал устойчивого развития государства, что особенно актуально в эпоху вызовов, с которыми сталкивается сегодня Россия. Наряду с безусловно творческим характером образовательной деятельности, которой присущи гибкость и индивидуальный подход к каждому обучающемуся, важную роль в развитии рассматриваемой сферы общественных отношений играет государственное управление. Лицензионно-разрешительное производство в данном случае выступает в качестве исходного начала, с одной стороны, формирующего основу для реализации права граждан на качественное образование, а с другой – обеспечивающего необходимую связь между запросами общества и государства на квалифицированных специалистов и ресурсами образовательной системы. Прозрачный, единообразный понятийный аппарат служит базой нормативно-правового регулирования в любой сфере, и одним из опорных понятий выступает определение лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования, формулированию которого посвящена настоящая статья.
Ключевые слова: высшее образование, лицензирование, государственное управление, образовательная политика, административное производство.

Abstract: an effective educational policy is one of the backbone principles of sustainable development of the state, which is especially important in the era of challenges that Russia is facing today. Along with the undoubtedly creative nature of educational activities, which are characterized by flexibility and an individual approach to each student, public administration plays an important role in the development of the considered sphere of public relations. Licensing and permitting proceedings in this case act as a starting point, forming, on the one hand, the basis for the realization of the right of citizens to quality education, and on the other hand, providing the necessary connection between the demands of society and the state for qualified specialists and the resources of the educational system. A transparent, uniform conceptual apparatus serves as the basis for legal regulation in any field, and one of the basic concepts is the definition of licensing educational activities in the field of higher education, the formulation of which is devoted to this article.
Key words: higher education, licensing, public administration, educational policy, administrative proceedings.

Образовательная деятельность в сфере высшего образования подлежит обязательному лицензированию, относясь, таким образом, к видам деятельности, требующим специального государственного разрешения и последующего контроля за реализацией соответствующих норм, а также качеством образования и соблюдением прав обучающихся. В соответствии с по-

© Рукавишников С. М., 2023

ложениями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[1] (далее – Закон о лицензировании) целью лицензирования является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

С одной стороны, реализацию образовательных программ в данном контексте некорректно сравнивать с точки зрения краткосрочных рисков с такими очевидными примерами лицензируемой деятельности, как продажа оружия или фармацевтическая деятельность. С другой стороны, долгосрочные риски в виде получения некачественного образования либо реализации соответствующих конституционных прав не в полном объеме, либо не всеми нуждающимися гражданами способны оказать пагубное влияние на самый широкий спектр общественных отношений, что предопределяет значимость лицензирования в сфере высшего образования, равно как и связанных с ним государственных полномочий.

Большинством исследователей явление лицензирования рассматривается в качестве одного из видов административных производств[2]. Рассматривая характерные черты лицензирования, авторами делается акцент на реализации совокупности мероприятий, реализуемых для получения лицензии[3], на роли среди прочих методов контроля в государственном управлении[4], на процессуальной форме деятельности по разрешению индивидуального лицензионного дела[5].

Не погружаясь в дискуссию относительно содержания таких ключевых категорий административного процесса, как административная процедура и административное производство, предлагается отталкиваться от понимания, согласно которому административная процедура выступает в качестве первичного элемента процесса, систематизированная последовательность которых при условии следования единой цели образует административное производство[6]. И наиболее емким в данном контексте представляется подход к лицензионно-разрешительному производству как к производству, включающему деятельность полномочных органов исполнительной власти по предоставлению специального субъективного права на осуществление конкретного вида деятельности или на совершение определенных действий посредством выдачи этим лицам специального письменного разрешения (лицензии) или документального подтверждения получения уведомления о совершении таких действий[7].

Закон о лицензировании определяет лицензирование как деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Применительно к сфере высшего образования таким лицензирующим органом является находящаяся в ведении Правительства Российской Федерации Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособр-

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716 ; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 24.

[2] См., например: *Овсянко Д. М.* Административное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 123 ; *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. 474 с. ; *Гречкина О. В., Майоров В. И.* Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие. Челябинск, 2008. С. 43 ; Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 1 / под ред. *Старилова Ю. Н.* Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 659 ; Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. *А. Ю. Соколова.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 193.

[3] См., например: *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М., 1999. С. 97 ; *Братановский С. Н.* Административное право : учебник. М., 2013. С. 140.

[4] См., например: *Мелехин А. В.* Административное право Российской Федерации. Курс лекций. М., 2009. С. 113.

[5] См., например: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2017. С. 134.

[6] См., например: Общее административное право : учебник : в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. *Старилова Ю. Н.* Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 164.

[7] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова.

надзор). Согласно соответствующему Положению о данной службе[8] Рособрнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, в сфере проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, функции по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг в рамках установленных полномочий. Государственная регламентация образовательной деятельности при этом, согласно положениям Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании)[9], включает в себя лицензирование образовательной деятельности; государственную аккредитацию образовательной деятельности; государственный контроль (надзор) в сфере образования. Кроме того, среди полномочий указанного ведомства значится и лицензирование образовательной деятельности ряда организаций, в том числе осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования. На основе приведенных законодательных положений лицензирование образовательной деятельности можно отнести к государственным услугам по смыслу Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[10].

Законодательное определение лицензирования очевидно охватывает весь спектр вопросов, связанных с процедурой лицензирования, однако не отражает административно-процессуальной сущности рассматриваемого явления. Кроме того, при рассмотрении общественных отношений в сфере высшего образования целесообразно сформулировать определение лицензирования в сфере высшего образования, под которой в настоящем исследовании понимаются общественные отношения, возникающие в сфере высшего образования в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование[11]. Ключевыми составляющими соответствующей сферы, таким образом, выступают реализация права на высшее образование, обеспечение государственных гарантий соответствующих прав и свобод, а также создание условий, необходимых для реализации права на высшее образование. Теоретическое определение, которое должно быть кратким, но при этом отражать наиболее значимые, отличительные признаки явления, может быть сформулировано в данном случае следующим образом. Лицензирование в сфере высшего образования – это административное производство, включающее деятельность Федеральной службы по контролю в сфере образования и науки по предоставлению, реализации и лишению права на осуществление образовательной деятельности, а также контрольно-надзорной деятельности за реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование.

Библиографический список

Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2018. 352 с.

[8] Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5344 ; 2023. № 17. Ст. 3165.

[9] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598 ; Рос. газета. № 137. 26.06.2023.

[10] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2022. № 45. Ст. 7672.

[11] См.: *Рукавишников С. М.* Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Р-КОПИ, 2017. 376 с.

Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. 305 с.

Гречкина О. В., Майоров В. И. Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие. Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2008. 186 с.

Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999. 320 с.

Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций, 2009. 492 с.

Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.

Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017. 822 с.

Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. 468 с.

Рукавишников С. М. Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юридического института, 2002. 474 с.

References

Administrative procedural law : textbook / ed. dr. legal sciences, prof. A. I. Kaplunov. 2nd ed., revised. and additional. St. Petersburg : R-KOPI LLC, 2017. 376 p.

Administrative law of the Russian Federation: textbook for bachelors / ed. A. Yu. Sokolova. 2nd ed., revised. and additional. Moscow : Norma, INFRA-M, 2018. 352 p.

Bratanovsky S. N. Administrative law. Textbook. Moscow : Direct-Media, 2013. 305 p.

Grechkina O. V., Maiorov V. I. Administrative process in the Russian Federation. Tutorial. Chelyabinsk : Publishing house of SUSU, 2008. 186 p.

Kozlov Yu. M. Administrative law : textbook. Moscow : Lawyer, 1999. 320 p.

Melekhin A. V. Administrative law of the Russian Federation : Lecture course, 2009. 492 p.

General administrative law : a textbook in 2 hours. Part 1 / ed. Yu. N. Starilov. 2nd ed., revision. and additional. Voronezh : VSU Publishing House, 2016. 760 p.

General administrative law : a textbook in 2 hours. Part 2: Administrative and tort law (CAO RF). Administrative legal proceedings (CAS RF) / ed. Yu. N. Starilov. 2nd ed., revision. and additional. Voronezh : VSU Publishing House, 2017. 822 p.

Ovsyanko D. M. Administrative law. Tutorial. Ed. 3rd, revised. and additional. Moscow : Lawyer, 2000. 468 p.

Sorokin V. D. Administrative process and administrative procedural law. St. Petersburg : Publishing House of the Law Institute, 2002. 474 p.

Rukavishnikov S. M. The sphere of higher education as an object of public administration // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. Vol. 3 (140). P. 93–98.

Саратовская государственная юридическая академия

Рукавишников С. М., кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права

E-mail: privet085@gmail.com

Поступила в редакцию: 04.09.2023

Для цитирования:

Рукавишников С. М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 200–203. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200–203.

Saratov State Law Academy

Rukavishnikov S. M., Candidate of Legal Sciences, Doctoral Candidate of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: privet085@gmail.com

Received: 04.09.2023

For citation:

Rukavishnikov S. M. The term of the licensing of the educational activities in the field of higher education // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 200–203. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200–203.

УДК 347.73
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/204–208

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ И ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 23 ИЮНЯ 2022 Г. № 26-П: НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ

М. В. Карасева (Сенцова)
Воронежский государственный университет

LEGISLATIVE DECISION AND RESOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION, DATED JUNE 23, 2022 NO. 26-P: SOME THOUGHTS

M. V. Karaseva (Sentsova)
Voronezh State University

Аннотация: анализируется практическая ситуация, связанная с одновременным принятием законодательного и судебного решения по одной и той же правовой ситуации и в одно и то же время. Рассматриваются доказательства, приведенные Конституционным Судом РФ в мотивировочной части решения. Отмечается их несостоятельность и стремление суда обосновать решение в унисон с проектом законодателя. Подчеркивается, что для решения по данному делу суд мог бы использовать им же созданную и уже используемую в правоприменительной практике возможность возмещения вреда, причиненного бюджетной системе по ст. 1064 Гражданского кодекса РФ.
Ключевые слова: индивидуальный предприниматель, возмещение вреда, тенденции развития регулирования, универсальный механизм, законодатель, Конституционный Суд РФ.

Abstract: the practical situation associated with the simultaneous adoption of a legislative and judicial decision on the same legal situation and at the same time is analyzed. The evidence provided by the Constitutional Court of the Russian Federation in the reasoning part of the decision is considered. Their inconsistency and the court's desire to justify the decision in unison with the legislator's draft are noted. It is emphasized that in order to decide on this case, the court could use the possibility of compensation for damage caused to the budget system under Article 1064 of the Civil Code of the Russian Federation, which it has created and is already used in law enforcement practice.
Key words: individual entrepreneur, compensation for harm, trends in the development of regulation, universal mechanism, legislator, Constitutional Court of the Russian Federation.

На практике весьма редко имеют место случаи, когда одни и те же ситуации разрешаются законодателем и Конституционный Судом РФ практически в одно и то же время. И что весьма важно, как законодательное, так и судебное решение оказываются фактически одинаковыми. Анализ таких ситуаций интересен с позиции того, насколько при разных правовых возможностях – законодателя и Конституционного Суда РФ – возможно принятие фактически идентичных правовых решений, причем в одно и то же время.

Очевидно, что законодатель – это суверен. Он может все решить по своему усмотрению: не только юридически отрегулировать ранее не регулируемые общественные отношения, но и изменить уже существующее правовое регулирование. Главное, чтобы на то была его воля. Что касается Конституционного Суда РФ, то, конечно же, он ограничен в своих решениях.

© Карасева (Сенцова) М. В., 2023

И эти границы определены в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 264-ФЗ законодатель внес в п. 1 ст. 47 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) изменения. До внесения изменений этот пункт был изложен в следующей редакции:

1. В случае, предусмотренном пунктом 7 статьи 46 настоящего Кодекса, налоговый орган вправе взыскать налог за счет имущества, в том числе за счет наличных денежных средств налогоплательщика (налогового агента) – организации или индивидуального предпринимателя в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога, и с учетом сумм, в отношении которых произведено взыскание в соответствии со статьей 46 настоящего Кодекса.

Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика (налогового агента) – организации или индивидуального предпринимателя производится по решению руководителя (заместителя руководителя) налогового органа путем направления на бумажном носителе или в электронной форме в течение трех дней с момента вынесения такого решения соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве», с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей (в ред. федеральных законов от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ, от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ).

Данная редакция п. 1 ст. 47 НК РФ не давала ответа на вопрос: можно ли взыскать с физического лица, утратившего статус индивидуального предпринимателя, налоговую задолженность в бесспорном порядке, если налоговый орган принял постановление об этом до утраты налогоплательщиком статуса индивидуального предпринимателя? В результате внесения изменений с 14 июля 2022 г. данный пункт имеет следующую редакцию:

1. «В случае, предусмотренном пунктом 11 статьи 46 настоящего Кодекса, налоговый орган вправе взыскать задолженность за счет имущества, в том числе за счет наличных денежных средств, налогоплательщика (налогового агента) – организации или индивидуального предпринимателя, не утратившего свой статус на дату принятия постановления о взыскании задолженности (далее в настоящей статье – индивидуальный предприниматель), в пределах сумм, не превышающих отрицательное сальдо единого налогового счета, и с учетом сумм, в отношении которых произведено взыскание в соответствии со статьей 46 настоящего Кодекса.

Взыскание задолженности за счет имущества налогоплательщика (налогового агента) – организации или индивидуального предпринимателя производится на основании постановления налогового органа о взыскании задолженности налогоплательщика (налогового агента) – организации или индивидуального предпринимателя в бюджетную систему Российской Федерации за счет имущества (далее – постановление о взыскании задолженности), размещенного в реестре решений о взыскании задолженности».

Таким образом, законодатель определил, что независимо от факта утраты лицом своего статуса индивидуального предпринимателя, оно, даже будучи в статусе физического лица как такового, должно претерпевать взыскание с него налоговой задолженности в бесспорном порядке в соответствии со ст. 47 НК РФ, если постановление налогового органа о взыскании задолженности вынесено до утраты им статуса индивидуального предпринимателя.

Установив данную норму, законодатель определил, что физическое лицо, утратив статус индивидуального предпринимателя, все равно сохраняет налоговую правосубъектность по ст. 47 НК РФ и, таким образом, в рамках налогового правоотношения на него распространяется режим бесспорного взыскания налоговой задолженности по постановлению налогового органа в соответствии с этой статьей. Приняв такое решение и закрепив его в законе, законодатель проявил себя как суверен, чья воля ограничена лишь Конституцией РФ.

Как уже отмечалось, законодательное решение было принято 14 июля 2022 г. Но вместе с этим 23 июня 2022 г. по жалобе физического лица было принято постановление Конституционного Суда РФ № 26-П. В жалобе оспаривалась возможность взыскания недоимки, пени и штрафа за счет заработной платы на основании акта налогового органа в отсутствии судебного решения у физического лица, прекратившего статус индивидуального предпринимателя. Речь шла о соответствии Конституции РФ абзаца 2 п. 1 ст. 47 НК РФ и п. 5 части 1 ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Научный анализ вышеназванного постановления наводит на мысль, что, поскольку оно было принято в преддверии внесения законодателем изменений в п. 1 ст. 47 НК РФ, то Конституционный Суд РФ, будучи осведомлен об этом, стремился так или иначе обосновать свое решение «в унисон» с волей законодателя. Между тем решение Конституционного Суда РФ объективно далеко не всегда может совпадать с перспективной волей законодателя уже потому, что его воля весьма ограничена в сравнении с волей последнего, хотя бы в силу ст. 74 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», которая определяет требования принимать решения, «оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов». Иначе говоря, в отличие от законодателя, Конституционный Суд РФ в каждом случае принятия решения ограничен требованиями этой статьи ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и, соответственно, для вынесения решения вынужден всегда осуществлять в различных видах толкование правовых норм и оценивать уже существующее толкование.

С учетом того, что в Конституции РФ и законодательстве нет норм, толкование которых непосредственно выводило бы на судебное решение относительно возможности бесспорного взыскания средств с физического лица, Конституционный Суд РФ использует различные источники – Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) и т. д., осуществляя толкование норм, так или иначе связанных с регулированием отношений индивидуальных предпринимателей и физических лиц *для уяснения* их смысла, не более того. Однако в одних случаях такие нормы выбраны неверно, а в других – уяснение их смысла объективно не могло привести к решению, обосновывающему возможность бесспорного списания с физического лица. Так, в п. 3.1 постановления Конституционный Суд РФ осуществляет толкование п. 7 ст. 47 НК РФ в отношении налоговой обязанности физического лица, утратившего статус индивидуального предпринимателя, исходя из старой редакции ст. 47 НК РФ, которая имела место на момент рассмотрения дела в суде. Однако *согласно этой редакции лицо, утратившее статус индивидуального предпринимателя, объективно перестает быть субъектом налогового права, на которое распространяется данная статья.* Поэтому в этом сегменте толкование-уяснение ничтожно.

Равным образом нельзя сделать никакой вывод о налоговой задолженности и из толкования ст. 138 ТК РФ. Да, по исполнительным листам может быть произведено удержание из заработной платы физического лица. Но по каким исполнительным листам? Как известно, в ТК РФ взыскание заработной платы с работника производится, почти всегда, по *исполнительным листам, выданным судом*. Конституционный Суд РФ, однако же, не перечисляет возможные случаи бесспорного взыскания заработной платы по исполнительным листам. Системное толкование ст. 138 ТК РФ в целях подтверждения возможности бесспорного взыскания с физического лица по исполнительным документам в данном случае бессмысленно. Оно не приводит к доказательству возможности бесспорного взыскания с физического лица, утратившего статус индивидуального предпринимателя.

Наконец, в постановлении Конституционный Суд РФ обосновывает возможность взыскания с физического лица, прекратившего статус индивидуального предпринимателя, налоговой задолженности, опираясь на ст. 24 ГК РФ, в которой установлено, что «гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое в соответствии с законом не может быть обращено взыскание». Действительно, как подчеркнул суд, эта норма распространяется как на физическое лицо, так и на индивидуального предпринимателя. Однако ст. 24 ГК РФ для толкования опять-таки не может быть использована, ибо она, как и в целом ГК РФ, распространяется исключительно на гражданско-правовые обязательства[1], возникающие между физическим лицом, индивидуальным предпринимателем и другими субъектами только в отношени-

[1] Исключением являются ст. 1102 и 1064 ГК РФ, которые, как следует из решений Конституционного Суда РФ, могут регулировать отношения, возникающие не только из отношений гражданского оборота, но из причинения вреда бюджетной системе неуплатой налогов и т. д., что в итоге позволило говорить и делать вывод об универсальности этих статей в ГК РФ (см. постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2022 г. № 47-П).

ях гражданского оборота, исполнение которых в случае нарушения обеспечивается, чаще всего, не иначе как по решению суда. На это постоянно обращали внимание цивилисты[2]. Взыскание задолженности по гражданско-правовым обязательствам далеко не всегда бывает бесспорным. Иначе говоря, толкование ст. 24 ГК РФ применительно к публично-правовым обязанностям физического лица, а именно таковые имеют место в случае наличия у индивидуального предпринимателя налоговой задолженности, от которой он хочет уйти, утратив статус индивидуального предпринимателя, – бессмысленно. Собственно, в данном постановлении Конституционный Суд РФ не приводит никаких иных серьезных доводов, заслуживающих внимания, не дает никакого толкования, выводящего на обоснование решения о возможности бесспорного списания задолженности с физического лица по ст. 47 НК РФ.

В связи с этим весьма удивительным выглядит вывод Конституционного Суда РФ о том, что «приведенные гарантийные нормы – как по из буквальному смыслу, так и исходя из преследуемой ими цели обеспечить каждому достойный уровень жизни – применяются ко всем физическим лицам вне зависимости от того, было ли связано возникновение неисполненных обязательств должника перед бюджетом с его деятельностью в качестве индивидуального предпринимательства».

Начиная с 2005 г., когда в ст. 47 НК РФ в качестве субъекта, с которого производится взыскание, был введен индивидуальный предприниматель, никто не знал, что возможно не только судебное взыскание с физического лица недоимок пеней и штрафов (конституционное обоснование чему было дано в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1998 г. № 20-П), но также и бесспорное взыскание по ст. 47 НК РФ. Ведь п. 1 ст. 47 НК РФ существовал с 2005 г. в той же редакции, в которой он существовал и 23 июня 2022 г., т. е. на момент принятия обсуждаемого постановления Конституционного Суда РФ. Но все становится понятно, когда в предпоследнем абзаце п. 4 названного постановления Конституционного Суда РФ обнаруживантся, что суд мотивирует свое решение, как он сам замечает, с учетом *«тенденций развития регулирования»*. Возникает вопрос: каких тенденций? И разве суду дано право при принятии решения учитывать тенденции регулирования, в том числе в налоговой сфере? Иначе говоря, неужели Конституционный Суд РФ должен смотреть на тенденции законодательного регулирования, неужели должен их учитывать при принятии решения? Очевидно, что нет. Да и ФКЗ « О Конституционном Суде РФ» не дает ему такого права. Фактически, толкования-уяснения, данные в этом постановлении Конституционного Суда РФ, в своей совокупности позволяют сделать вывод, что на любое физическое лицо может быть распространен режим бесспорного списания средств, главное, чтобы был исполнительный лист. Даже если лицо уже не правосубъектно в той сфере, на которую распространялся данный исполнительный лист. Такой вывод пагубен тем, что дает простор бесспорному списанию средств без обращения в суды, несмотря на ст. 35 Конституции РФ, в которой указывается, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. О данной статье в постановлении Конституционного Суда РФ вообще не упоминается, видимо, она становится неактуальной и фактически утрачивает смысл.

Стремление суда, как очевидно, принять решение по данной жалобе в унисон с подготовленным к этому времени проектом закона о внесении изменений в НК РФ привело в итоге к тому, что не только не были удовлетворены законные требования лица, обратившегося с жалобой в суд, что, конечно же, является самым важным, но одновременно не были учтены *«тенденции правового регулирования»* в налоговой сфере, *которые как раз и сложились под влиянием постановлений Конституционного Суда РФ*[3]. Все это свидетельствует лишь о непредсказуемости решений Конституционного Суда РФ, а значит, об их правовой неопределенности, ненадежности и в конечном счете невозможности для налогоплательщика искать в них опору и справедливость.

Именно благодаря Конституционному Суду РФ в правоприменительной практике в настоящее время сложилась следующая тенденция регулирования отношений в налоговой сфере:

[2] См.: *Белов В. А.* Гражданское право. Общая часть. Т. 1. М., 2011. С.45–46.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П, постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2019 г. № 14-П, постановление Конституционного Суда РФ 2 июля 2021 г. № 32-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в случае невозможности взыскать налоговую задолженность с налогоплательщика в публично-правовом порядке вред, причиненный бюджетной системе, в виде недоимки и пени может быть возмещен в судебном порядке субъектом, причинившим этот вред по деликту, предусмотренному ст. 1064 ГК РФ. И этот вред может быть возмещен в том числе и по исполнительному листу из зарплаты физического лица с учетом ограничений, установленных гражданско-процессуальным законодательством. Действительно, прекращение лицом статуса индивидуального предпринимателя не может освобождать его от исполнения налоговых обязательств, возникших в период осуществления им предпринимательской деятельности.

Представляется, что для решения по данному делу суд вполне мог бы указать на возможность использования им же созданной и уже используемой правоприменительной практики возмещения вреда, причиненного бюджетной системе, по ст. 1064 ГК РФ. Невозможность взыскать налоговую задолженность по п. 1 ст. 47 НК РФ с индивидуального предпринимателя, прекратившего таковой статус, рождает вред, причиненный бюджетной системе, который должен быть возмещен в судебном порядке по ст. 1064 и 15 ГК РФ физическим лицом, утратившим этот статус, но причинившим вред. Конечно, в этом случае постановление Конституционного Суда РФ было бы преодолено законодателем в Федеральном законе от 14 июля 2022 г. № 264-П, но правовая позиция бы осталась. И она лишь укрепила бы практику субсидиарного применения норм ГК РФ к разрешению налоговых ситуаций. Кроме того, вялотекущий, непопулярный в народе переход к бесспорному взысканию налоговой, да и всякой иной, задолженности с физического лица исходил бы не от Конституционного Суда РФ, а от законодателя, как то и положено.

В контексте отмеченной тенденции регулирования неслучайно Конституционный Суд РФ в постановлении от 8 ноября 2022 г. № 47-П назвал возмещение вреда по ст. 1064 ГК РФ, возникающего из деликта, *универсальным механизмом*. Универсальным, поскольку, как следует из постановления, он возникает как из публично-правовых, так и гражданско-правовых отношений.

Библиографический список

Белов В. А. Гражданское право. Общая часть. Т. 1. М., 2011. С. 45–46.

References

Belov V. A. Civil Law. General part. Vol. 1. Moscow, 2011. P. 45–46.

Воронежский государственный университет
Карасева (Сенцова) М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права
E-mail: mvsentsova@gmail.com

Поступила в редакцию: 05.09.2023

Для цитирования:
Карасева (*Сенцова*) *М. В.* Законодательное решение и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2022 г. № 26-п: некоторые размышления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 204–208. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/204–208.

Voronezh State University
Karaseva (Sentsova) M. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Financial Law Department
E-mail: mvsentsova@gmail.com

Received: 05.09.2023

For citation:
Karaseva (*Sentsova*) *M. V.* Legislative decision and resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation, dated June 23, 2022 No. 26-P: some thoughts // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 204–208. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/204–208.

УДК 343.131
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/209–216

СОГЛАСИЕ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

В. В. Трухачев
Воронежский государственный университет

У. Н. Ахмедов
Воронежский институт МВД России

CONSENT OF PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS AS A LEGAL MEANS OF PREVENTING CRIMINAL PROCEDURAL CONFLICTS

V. V. Truhachev
Voronezh State University

U. N. Akhmedov
Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia

Аннотация: рассматриваются вопросы, касающиеся такого уголовно-процессуального механизма регулирования конфликтов в уголовном судопроизводстве, как согласие участников уголовного судопроизводства и других субъектов, реализующих уголовно-процессуальные отношения. В качестве правового регулятора и как элемент правового статуса участников уголовного судопроизводства согласие выступает существенным средством реализации прав и законных интересов широкого круга участников уголовного судопроизводства. Приводится классификация видов согласия. Проведенный анализ позволяет утверждать, что согласие как правовой термин и понятийный аппарат в теории уголовного судопроизводства следует квалифицировать, во-первых, как средство осуществления ведомственного и судебного контроля или прокурорского надзора за ходом предварительного расследования и судебного разбирательства; во-вторых, как элемент процессуального статуса некоторых участников уголовного судопроизводства, допускающих реализацию и применение различных уголовно-процессуальных институтов, производство процессуальных действий и принятия определенных процессуальных решений.
Ключевые слова: уголовное судопроизводство, участники, согласие, уголовно-процессуальные и иные юридические конфликты.

Abstract: discusses issues related to such a criminal procedural mechanism for regulating conflicts in criminal proceedings as the consent of participants in criminal proceedings and other entities implementing criminal procedural relations. As a legal regulator and as an element of the legal status of participants in criminal proceedings, consent is an essential means of realizing the rights and legitimate interests of a wide range of participants in criminal proceedings, as well as a means of overcoming criminal procedural conflicts. The author provides a classification of all types of consent found in the criminal procedure legislation. The analysis suggests that consent as a legal term and conceptual apparatus in the theory of criminal proceedings should be classified into at least two groups:

© Трухачев В. В., Ахмедов У. Н., 2023

firstly, as a means of departmental and judicial control or prosecutorial supervision of the course of preliminary investigation and trial; secondly, as an element of the procedural status of some participants in criminal proceedings, allowing the implementation and application of various criminal procedural institutions, the production of procedural actions and the adoption of certain procedural decisions.
Key words: criminal proceedings, participants, consent, criminal procedural and other legal conflicts.

Исследование уголовно-процессуального законодательства России позволяет утверждать, что участники уголовного судопроизводства обладают определенными правоспособностью и дееспособностью. В совокупности они образуют основу процессуального статуса участников, который подробно регламентируется в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ)[1]. Процессуальный статус участников судопроизводства вне зависимости от вида судопроизводства направлен не только на реализацию уголовно-процессуальных отношений, но и на достижение целей и назначения самого производства по различным категориям уголовных дел. УПК РФ предусматривает различные варианты правовых средств и механизмов, направленных на обеспечение регулирования отношений между участниками уголовного судопроизводства. Среди них нами выделяются правовые запреты, дозволения, самостоятельные нормы-гарантии, направленные на защиту прав и законных интересов участников судопроизводства и преодоление различного рода юридических конфликтов. Последние детерминированы спецификой природы и характера уголовно-процессуальной деятельности, где различные участники, объединенные тождественными законными интересами, осуществляют «процессуальное противодействие».

Научные дискуссии о необходимости и целесообразности расширения круга участников уголовного судопроизводства, изменения объема и содержания процессуального статуса участников уголовного судопроизводства продолжаются с высокой интенсивностью[2]. Такая дискуссия обусловлена не только изменением общественной, политической или социальной обстановки, зарождением потребностей, обусловленных правовыми отношениями, но и уяснением необходимости цивилизованного «противостояния» в рамках правового поля. Следовательно, такая ситуация является вполне обоснованной, так как по мере изменения общественных отношений, возникновения новых правовых институтов, повышения качества и значимости эффективного расследования и рассмотрения уголовных дел предполагается естественным появление различных процессуальных фигур со свойственными им признаками, полномочиями, правами и обязанностями. Совокупность прав участников судопроизводства позволяет не только обеспечить качественный процесс, но и преодолевать спорные и трудные ситуации, которые непосредственно могут служить причиной возникновения конфликтов в сфере уголовного судопроизводства.

Многие участники судопроизводства, являясь «процессуальными противниками», строят свои отношения на основе базисного принципа уголовного судопроизводства, который характеризуется принципом состязательности. В некоторых случаях границы процессуальных институтов в части реализации прав и свобод участников являются заметно размытыми или расплывчатыми. В совокупности наличие таких коллизий и пробелов приводит к возникновению различного рода конфликтов, в том числе имеющих уголовно-процессуальную окраску. Причем существование таких конфликтов и их затяжной характер могут приводить не только к существенному нарушению уголовно-процессуального закона, но и нарушению в сфере защиты прав и законных интересов определенных участников уголовного судопроизводства.

Следовательно, по нашему мнению, уголовно-процессуальные конфликты практически могут возникнуть между всеми лицами, выступающими участниками уголовного процесса. Например, между следователем, дознавателем и подозреваемым, обвиняемым, между последними и защитником; конфликты между судом

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921.

[2] См.: *Колесник В. В.* Согласительные (примирительные) процедуры в уголовно-процессуальном законодательстве России и отдельных зарубежных стран // Международное уголовное право и международная юстиция. 2022. № 5. С. 13–17 ; *Хайдаров А. А.* О понятии «согласие» в уголовном процессе России // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 151–157 ; и др.

и сторонами обвинения и защиты и т. п. В каждом случае возникновения конфликтов следует определить природу возникшего конфликта и уяснить, является ли возникший конфликт процессуально-правовым или же выходит за рамки юридических конфликтов.

Законодатель предусмотрел в УПК РФ достаточно эффективный механизм разрешения уголовно-процессуальных конфликтов, которые могут возникнуть между различными участниками уголовного судопроизводства, а также между последними и иными субъектами, не наделенными процессуальным статусом (например, непосредственно Российская Федерация как особый субъект уголовного процесса, иностранное государство, члены Совета Федерации и т. п.) – это согласие или процессуальное согласие. По своему характеру согласие относится к так называемым дискреционным нормам, т. е. нормам, в которых содержатся дозволения.

Согласие на производство различных действий и принятие решений в уголовном процессе может быть получено от различных субъектов, реализующих уголовно-процессуальные отношения. Согласие вправе давать как руководитель следственного органа, прокурор, начальник органа дознания, непосредственно подозреваемый, обвиняемый, свидетель, потерпевший, т. е. должностные и иные лица, наделенные уголовно-процессуальными функциями, необходимыми полномочиями и процессуальным статусом, так и иные субъекты, не наделенные уголовно-процессуальным статусом и не являющиеся участниками уголовного судопроизводства. Например, согласно ч. 2 ст. 3 УПК РФ процессуальные действия, предусмотренные УПК РФ, в отношении лиц, пользующихся иммунитетом от таких действий, производятся с согласия иностранного государства. Данное требование обеспечивается также содержанием ч. 2 ст. 11 УПК РФ, где закреплено правило относительно согласия лиц, обладающих свидетельским иммунитетом. Следовательно, нарушение данного законодательного требования или игнорирование согласия иностранного государства может послужить причиной возникновения не только конфликтов в сфере уголовного судопроизводства, но и недружественных отношений между соответствующим государством и Российской Федерацией.

По вышеуказанным причинам следует комплексно проанализировать как само понятие «согласие», которое имеет непосредственно правовое значение, так и особенности реализации института согласия при производстве процессуальных действий с различными субъектами, оказавшимися в сфере уголовного судопроизводства.

Термин «согласие» закреплен в п. 41.1 ст. 5 УПК РФ и определяется законодателем как разрешение руководителя следственного органа на производство следователем или разрешение прокурора, начальника органа дознания на производство дознавателем соответствующих следственных и иных процессуальных действий и на принятие ими процессуальных решений. Данный процессуальный термин введен Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ[3]. Следовательно, согласие в такой интерпретации выступает одновременно как элемент процессуального контроля, характерного для вышестоящих должностных лиц, и как одобрение действий следователя и дознавателя, связанные с производством процессуальных действий и принятием процессуальных решений. Такое согласие призвано не только повысить качество расследования и разрешения уголовного дела, но и преодолеть процессуальный «диссонанс», который может возникнуть между субъектами, непосредственно осуществляющими предварительное расследование, и должностными лицами, руководящими за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя. Это означает, что следователь, дознаватель не могут осуществлять дальнейшее расследование, пока не убедят своих руководителей, что совершаемые ими действия и принимаемые решения являются законными и обоснованными.

Возвращаясь к определению согласия, по нашему мнению, такая законодательная формулировка не соответствует реальному назначению института согласия в уголовном судопроизводстве, характеризует правовое согласие исключительно как средство процессуального контроля. В Толковом словаре русского языка слова «соглашать», «согласить» означают кого на что убедить, уговорить, склонить, упросить, условиться, обязать условием, а согласие означает одномыслие,

[3] О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) (в ред. от 22.12.2014) : федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24. Ст. 2830.

одинаковые с кем-либо мысли или чувства, намерения, убеждения, а также разрешение, дозволение, одобрение, утверждение, как прямое желание согласившегося[4].

Полагаем, что процессуальное согласие необходимо понимать более широко, как волеизъявление не только руководителя следственного органа, прокурора, но и потерпевшего, свидетеля, законных представителей несовершеннолетнего, других участников уголовного судопроизводства, а также иных субъектов, не относящихся к числу участников судопроизводства (например, Российская Федерация, иностранное государство, члены Совета Федерации и т. п.). При этом в качестве положительного можно выделить то, что согласие может быть получено не только на совершение процессуальных, следственных и иных действий, но и на принятие различных процессуальных решений. Такое понимание согласия может существенно влиять на разрешение конфликтных ситуаций, возникших в ходе уголовного судопроизводства между его участниками.

Кроме того, существенным примером принятия эффективного процессуального решения и преодоления процессуального конфликта будет являться возможность реализации раздела X УПК РФ «Особый порядок судебного разбирательства», где регламентированы особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (глава 40 УПК РФ) и особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (глава 40[1] УПК РФ). Два вышеуказанных процессуальных института широко применяются в ходе производства предварительного расследования по уголовным делам, существенно влияют на эффективность судопроизводства, так как содержат элементы примирительного характера. Предполагается, что лицо, которое осознало характер и общественную опасность своего поведения, а самое главное, раскаялось в содеянном, должно понимать, что государство в лице правоохранительных органов уполномочено более снисходительно обращаться с ним, как с участником неравных правоотношений, и гарантирует такое обращение путем принятия соответствующих законодательных норм.

Согласие как уголовно-процессуальное или правовое понятие в УПК РФ встречается более ста восьмидесяти раз, и по причине того, что значительно влияет на производство процессуальных действий, существенно ограничивающих конституционные права человека и гражданина, а также на принятие промежуточных и итоговых судебных решений, оно является важным процессуальным инструментом достижения назначения уголовного судопроизводства и эффективным средством ликвидирования острых уголовно-процессуальных конфликтов.

Правовое определение согласия нуждается в законодательном редактировании, уточнении и дополнении. По нашему мнению, согласие следует определять как разрешение участников уголовного судопроизводства и иных лиц, указанных в УПК РФ, на производство уполномоченными лицами соответствующих следственных, судебных и иных процессуальных действий и на принятие ими процессуальных решений, в том числе решений, направленных на обеспечение назначения уголовного судопроизводства.

Кроме понятия «согласие», в УПК РФ также встречаются родственные по значению слова, например, соглашение, согласовывание, «без согласия» и т. п. В частности, п. 61 ст. 5 УПК РФ содержит определение понятия «досудебное соглашение о сотрудничестве». Оно представляет собой специфическое соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого. Такая законодательная возможность, а именно возможность договориться с правосудием, может удовлетворить обе стороны уголовного судопроизводства, выступить средством разрешения уголовно-процессуальных конфликтов. Последствиями такой договоренности будут являться меньшее количество обжалованных судебных решений и привлечение различных должностных лиц к дисциплинарной ответственности за некачественное расследование уголовного дела. Наряду с согласительными «процедурами», в УПК РФ встречаются действия от обратного. Применительно к согласию альтернативой может служить, например, выражение несогласия некоторых участников уголовного судопроизводства относительно производства предварительного расследования по уголовному делу.

В некоторых случаях получение согласия является существенным условием для производ-

[4] См.: *Даль В. И.* Толковый словарь русского языка : иллюстрированное издание. М., 2016. С. 753.

ства ряда процессуальных действий и принятия процессуальных решений. Среди принципов уголовного судопроизводства встречаются такие, которые имеют конституционное значение, например, неприкосновенность жилища. Законодательное определение последнего в уголовном судопроизводстве содержится в п. 10 ст. 50 УПК РФ. Неприкосновенность жилища в современном правовом государстве выступает гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Как и практически во всех сферах правового регулирования, в уголовном судопроизводстве жилище признается неприкосновенным. Но в некоторых случаях законодатель устанавливает исключения, в частности, законодательно предусмотрено, что жилище признается неприкосновенным до тех пор, пока не будет получено согласие проживающих в нем лиц. Например, согласно ч. 1 ст. 12 УПК РФ осмотр жилища может быть произведен только с согласия проживающих в нем лиц. Для того чтобы правильно уяснить сущность, значение и предназначение процессуального согласия, следует их объединить в определенные группы и предпринять попытки их классификации.

Для того чтобы формулировать определение термина «согласие», которое соответствовало бы потребностям уголовного судопроизводства, необходимо классифицировать все виды согласия, полученные от участников уголовного судопроизводства и лиц, не наделенных процессуальным статусом. Следовательно, основанием классификации согласия на различные группы будут выступать лица, от которых собственно должны быть получены виды согласия, и их процессуальные функции. По данному основанию представляется возможным выделение следующих видов согласия:

1) согласие руководителя следственного органа, прокурора, начальника органа дознания;

2) согласие подозреваемого, обвиняемого, гражданского ответчика;

3) согласие потерпевшего, гражданского истца;

4. согласие свидетеля или иных лиц, обладающих свидетельским иммунитетом;

5) согласие иных субъектов, не наделенных уголовно-процессуальным статусом, на производство различных процессуальных действий и принятие процессуальных решений;

6) согласие Российской Федерации и иностранного государства на производство различных процессуальных действий и принятие решений.

Полагаем, необходимо несколько подробнее остановиться на рассмотрении выделенных видов процессуального согласия, закрепленных в УПК РФ с учетом предложенного основания классификации.

Согласие руководителя следственного органа, прокурора, начальника органа дознания на прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ); прекращение уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ч. 1 ст. 25.1 УПК РФ); прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием (ст. 28 УПК РФ); согласие начальника органа дознания, прокурора на производство следственных и иных процессуальных действий и принятие процессуального решения (п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); согласие начальника органа дознания на обжалование некоторых процессуальных решений прокурора (подп. 1.2 п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); согласие руководителя следственного органа, прокурора на избрание в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу, отмену или изменение данной меры пресечения (ч. 2 ст. 91, ч. 3 ст. 108, ч. 3 ст. 110 УПК РФ); согласие руководителя следственного органа и начальника органа дознания на неуказание данных о личности потерпевшего, свидетеля, их близких родственников в протоколе следственного действия с целью обеспечения их безопасности (ч. 9 ст. 166 УПК РФ); согласие руководителя следственного органа или прокурора на вынесение постановления о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ).

В данной группе объединены полномочия должностных лиц, компетентных осуществлять ведомственный контроль за процессуальной деятельностью на стадиях досудебного производства. Следовательно, процессуальное согласие указанных лиц выступает разрешением на проведение конкретных процессуальных действий и принятие процессуального решения, т. е. в данном случае согласие может характеризоваться как разрешение должностного лица, выраженное в рамках осуществляемого им ведомственного контроля.

Согласие подозреваемого, обвиняемого (подсудимого), гражданского ответчика: согласие подсудимого на оставление уголовного дела в своем производстве тому судье, в производстве которого находится уголовное дело, при подсудности данного уголовного дела другому суду (ч. 2 ст. 34 УПК РФ); согласие обвиняемых на изменение территориальной подсудности уголовного дела (п. «в» ч. 1 ст. 35 УПК РФ); согласие гражданского ответчика дать показания против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен ч. 4 ст. 5 УПК РФ (п. 4 ч. 2 ст. 54 УПК РФ).

В указанной группе лиц, выражающих согласие в рамках судопроизводства, объединены подозреваемый, обвиняемый, подсудимый и гражданский ответчик, которые наделены функцией защиты и одновременно выступают самостоятельными участниками судопроизводства со стороны защиты. Прежде всего, такое согласие направлено на добровольное волеизъявление указанных участников относительно дачи показаний против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, что означает добровольное волеизъявление относительно сотрудничества с органами предварительного расследования. Остальные формы выражения согласия обусловлены согласием на дачу показаний.

Согласие потерпевшего, гражданского истца: согласие потерпевшего дать показания против себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ (п. 3 ч. 2 ст. 42 УПК РФ); согласие гражданского истца дать показания против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ (п. 7 ч. 4 ст. 44 УПК РФ). В отдельной группе нами выделено согласие потерпевшего, гражданского истца как самостоятельных участников со стороны обвинения и одновременно как лиц, не наделенных должностными полномочиями. Соответственно, аналогично подозреваемому, обвиняемому и другим лицам, главным видом согласия выступает согласие на дачу показаний против себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, что также выступает средством защиты прав и законных интересов указанных участников в ходе уголовного судопроизводства и выражается непосредственно в добровольном волеизъявлении относительно сотрудничества с органами предварительного расследования.

Согласие свидетеля или иных лиц, обладающих свидетельским иммунитетом: согласие свидетеля дать показания против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ (п. 1 ч. 4 ст. 56 УПК РФ); не подлежат допросу в качестве свидетелей адвокат, защитник подозреваемого, обвиняемого без согласия последних в случаях, регламентированных п. 2, 3 ч. 3 ст. 56 УПК РФ. Данная группа участников представляет большой интерес для судопроизводства. Порой должностные лица, осуществляющие расследования, идут на крайние тактические меры для установления указанных лиц и в последующем для обеспечения их участия в уголовном судопроизводстве. Притом статус свидетеля обязывает лиц на осуществление определенного рода действий. Наиболее конфликтным из них выступает норма уголовного закона, которая предусматривает уголовную ответственность за отказ свидетеля от дачи показаний, которая предусмотрена ст. 308 Уголовного кодекса Российской Федерации[5]. По этой причине для исключения уровня конфликтности законодатель предусматривает возможность в некоторых случаях свидетелю выражать свою волю относительно процессуально значимых действий.

Согласие иных субъектов и лиц, не наделенных уголовно-процессуальным статусом: согласие проживающих в жилище лиц на осмотр жилища (ч. 5 ст. 177 УПК РФ); согласие лиц на проведение опроса защитником (п. 2 ч. 3 ст. 86 УПК РФ); согласие участников уголовного судопроизводства на разглашение данных об их частной жизни, о частной жизни несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста четырнадцати лет (ч. 5 ст. 161 УПК РФ) и т. п.

Согласие Российской Федерации и иностранного государства на производство различных процессуальных действий: согласие Российской Федерации на высылку, передачу и выдачу лица третьему государству (п. 3 ч. 3 ст. 462 УПК РФ); согласие иностранного государства, выдавшего лицо, на его задержание, привлечение в качестве обвиняемого, осуждение, передачу третьему государству за преступление, не указанное в запросе о выдаче (ч. 1 ст. 461 УПК РФ); согласие

[5] Уголовный кодекс Российской Федерации. М., 2022. 400 с.

о передаче осужденного на условиях, предусмотренных международным договором Российской Федерации (ч. 4 ст. 471 УПК РФ).

Наличие указанных видов согласия, наряду с другими механизмами регулирования потенциальных юридических конфликтов, где участником также может выступить непосредственно государство, в том числе иностранное (например, наличие двусторонних соглашений в сфере правовой помощи или принципа взаимности в сфере международных отношений), является, по нашему мнению, эффективным средством разрешения различных юридико-правовых конфликтов.

Следовательно, анализ всех вышеуказанных видов согласия позволяет процессуальное согласие разграничить как минимум на две большие группы: 1) согласие как средство осуществления ведомственного или судебного контроля и прокурорского надзора за ходом предварительного расследования и судебного разбирательства; 2) согласие как элемент процессуального статуса некоторых участников уголовного судопроизводства, допускающих реализацию и применение различных уголовно-процессуальных институтов, производство процессуальных действий и принятие определенных уголовно-процессуальных решений.

Довольно дискуссионным является вопрос относительно наличия процессуального согласия в числе полномочий суда. УПК РФ прямо не указывает на то, что суд выражает согласие на проведение действий или принятие решений в ходе уголовного судопроизводства. Следовательно, анализ процессуального законодательства позволяет утверждать, что согласие суда или судьи в нем отсутствует.

По нашему мнению, несколько условно, но за судом следует признать такое правовое полномочие, как процессуальное согласие. Наиболее ярко это может выражаться в полномочии суда санкционировать производство некоторых следственных действий, производимых на основе ходатайства следователя, дознавателя (например, некоторых наиболее строгих мер пресечения, в том числе домашнего ареста, заключения под стражу или же применение принудительной меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетнего). В любом случае действия и решения суда могут иметь определяющее значение в деле разрешения уголовно-процессуальных конфликтов.

Таким образом, для применения института согласия в качестве механизма разрешения юридических конфликтов необходимо п. 41[1] ст. 5 УПК РФ изложить следующим образом: «Согласие – разрешение участников уголовного судопроизводства и иных лиц, указанных в настоящем Кодексе, на производство уполномоченными лицами соответствующих следственных, судебных и иных процессуальных действий и на принятие ими процессуальных решений, в том числе решений, направленных на обеспечение назначения уголовного судопроизводства».

Библиографический список

Даль В. И. Толковый словарь русского языка : иллюстрированное издание. М. : Эксмо. 2016. С. 753.

Колесник В. В. Согласительные (примирительные) процедуры в уголовно-процессуальном законодательстве России и отдельных зарубежных стран // Международное уголовное право и международная юстиция. 2022. № 5. С. 13–17.

Хайдаров А. А. О понятии «согласие» в уголовном процессе России // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 151–157.

References

Dal V. I. Explanatory dictionary of the Russian language : illustrated edition. Moscow : Publishing House «E», 2016. P. 753.

Haidarov A. A. On the concept of «consent» in the criminal process of Russia // Journal of Russian Law. 2016. No. 10. P. 151–157.

Kolesnik V. V. Conciliation (conciliation) procedures in the criminal procedure legislation of Russia and certain foreign countries // International criminal law and international justice. 2022. No. 5. P. 13–17.

Воронежский государственный университет
Трухачев В. В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права
E-mail: v.truhachev@law.vsu.ru

Voronezh State University
Truhachev V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Criminal Law Department
E-mail: v.truhachev@law.vsu.ru

Воронежский институт МВД России
Ахмедов У. Н., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса
E-mail: Ulvi27@mail.ru

Поступила в редакцию: 16.03.2023 г.

Для цитирования:
Трухачев В. В., Ахмедов У. Н. Согласие участников уголовного судопроизводства как правовое средство предупреждения уголовно-процессуальных конфликтов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 209–216. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/209–216.

Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia
Akhmedov U. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Procedure Department
E-mail: Ulvi27@mail.ru

Received: 16.03.2023

For citation:
Truhachev V. V., Akhmedov U. N. Consent of participants in criminal proceedings as a legal means of preventing criminal procedural conflicts // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 209–216. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/209–216.

УДК 343.241
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/217–223

ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛИ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

П. А. Акименко

Научно-исследовательский институт Университета прокуратуры Российской Федерации

PROBLEMS OF ACHIEVING THE GOAL OF CRIMINAL PUNISHMENT IN THE FORM OF RESTORING SOCIAL JUSTICE IN THE CONDITIONS OF MODERN RUSSIAN PENAL POLICY

P. A. Akimenko

Research Institute University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Аннотация: рассмотрены вопросы, связанные с возможностью достижения цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости. Осуществлена попытка интерпретации такой категории, как социальная справедливость, не только с правовой стороны, но также ее социального и философского аспектов. Поднят вопрос о причинах отсутствия восстановления социальной справедливости в качестве цели в уголовно-исполнительном законодательстве. Исследована возможность исключения из уголовного законодательства данной цели наказания. Сделано предложение о включении в уголовное законодательство новой цели наказания – защиты государственных интересов.
Ключевые слова: восстановление социальной справедливости, цель уголовного наказания, защита государственных интересов, достижение цели уголовного наказания, постпенитенциарное воздействие.

Abstract: the issues related to the possibility of achieving the goal of criminal punishment in the form of restoring social justice are considered. An attempt is made to interpret such a category as social justice not only from the legal side, but also by analyzing its social and philosophical aspects. The question of the reasons for the lack of restoration of social justice as a goal in the penal enforcement legislation is raised. The possibility of excluding the above-mentioned purpose of punishment from the criminal legislation is investigated. A proposal has been made to include in the criminal legislation a new purpose of punishment – the protection of state interests.
Key words: restoration of social justice, the purpose of criminal punishment, protection of state interests, achievement of the purpose of criminal punishment, post-penitentiary impact.

Вопросы, связанные с исследованием и интерпретацией целей уголовного наказания, затрагивают умы выдающихся ученых – философов, правоведов, социологов уже на протяжении многих веков, при этом оставаясь актуальной проблематикой для изучения и научного познания по сей день. Указанное обстоятельство обусловлено тем, что рассмотрение данного научного аспекта носит философско-прагматический характер, так как затрагивает социально-правовые основы человеческого сознания и его бытия. Кроме того, без правильной постановки целей наказания в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве и последующего разумного их соотношения между собой достаточно проблематично вообще дефинировать его сущность, что в конечном итоге может привести к

© Акименко П. А., 2023

невозможности и неспособности функционирования механизма их достижения.

Согласно одному из определений цели, применимому к уголовному наказанию, данному в толковом словаре Ожегова, под ней понимается «предмет стремления, то, что надо желательно осуществить»[1].

Другую дефиницию цели, которая коррелирует с уголовным наказанием, можно найти в толковом словаре Даля, где под ней понимается «конечное желанье, стремленье, намеренье, чего кто силится достигнуть»[2].

Как нам видится, под целью уголовного наказания в указанном контексте можно понимать предвосхищаемый результат, ожидаемый от применения санкции той или иной уголовно-правовой нормы в предусмотренных законом случаях.

Соглашаясь с мнением, высказанным А. Л. Ременсоном, можно констатировать, что спор о целях наказания – это спор принципиальный, так как именно цели наказания предопределяют социальные функции уголовного наказания, общие направления его эффективности, построение самой системы наказаний. Вместе с тем очевидно, что правовые цели являются квинтэссенцией уголовной политики и определяются текущими потребностями общества и государства, актуальными на данный момент представлениями о социальных интересах, ценностях, средствах и методах их охраны. Цели наказания представляют собой исторически изменчивую категорию, обусловленную тенденциями и уровнем развития общественного сознания[3].

В развитии указанной научной точки зрения можно отметить, что основополагающую роль в формировании правовой регламентации исполнения наказания играет так называемая уголовно-исполнительная политика государства, придающая основную динамику этим отношениям. Являясь составной частью государственной политики, она всегда привлекала и привлекает пристальное внимание руководства страны, общественных деятелей и населения, поскольку провозглашает основополагающие принципы исполнения и отбывания наказаний, обеспечивает реализацию принципов законности применения основных средств исправления осужденных, охраняет права, свободы и законные интересы участников уголовно-исполнительных правоотношений[4].

В связи с изложенным полагаем, что результативность наказания может быть основана только на постановке научно обоснованных целей, в центре которых будет лежать теоретически цельная и непротиворечивая концепция целеполагания, носящая по своей сути прикладной характер.

В соответствии с нормативным предписанием, закрепленным в ч. 2 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. В связи с чем можно сделать вывод, что применение наказания в рамках действующего уголовного законодательства преследует сразу три цели, при этом цели, определенной как восстановление социальной справедливости, законодатель отвел первое место среди прочих равных, что, на наш взгляд, не случайно, поскольку символизирует особую роль, отведенную ей.

При исследовании природы происхождения такой цели уголовного наказания как восстановление социальной справедливости, можно обратиться к довольно интересным рассуждениям философов эпохи Античности и более поздних периодов истории.

Так, Демокрит считал, что государство при назначении наказания должно следовать соблюдению принципов справедливости, целесообразности и достаточности[5].

Сократ полагал, что в основе наказания должно лежать соблюдение государством принципа справедливости[6].

Аристотель понимал, что справедливое наказание не должно быть крайне жестоким или излишне мягким[7].

---

[1] URL: https://slovar.cc/rus/ojegov/619709.html (дата обращения: 29.11.2022).

[2] URL: https://gufo.me/dict/dal/цель (дата обращения: 24.01.2023).

[3] См.: *Дворянсков И. В.* Концептуальные проблемы целей наказания // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15, № 2 (54). С. 247–259.

[4] См.: *Попова Е. Э.* Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права : учеб. пособие. М., 2019. С. 6–18.

[5] См.: *Гнеушева Т. Б* Проблема наказания в античной философии // Социально-культурные процессы в условиях интеграции и дезинтеграции : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием.. Улан-Удэ, 2017. С. 124–127.

[6] См.: Там же.

[7] См.: Там же.

А. Блаженный, св. Амвросий, св. Златоуст, Ф. Аквинский представляли идеи о наказании тем, что существовала справедливость, установленная Богом, если воля человека нарушала ее, то справедливость, как высшая кара, по воле Божьей должна вернуться обратно к нарушителю. Таким образом, Бог являлся мерилом человеческих деяний и по его воле человек должен был понести наказание[8].

И. Кант полагал, что наказание – справедливая кара за преступление, при этом отстаивал принципы равенства между преступлением и наказанием[9].

Конечно же приведенные примеры рассуждений выдающихся философов не являются исчерпывающими, но они демонстрируют, как мы видим, что ключевое значение приобретает категория справедливости наказания.

Рассмотрим вопрос о сущности самого понятия справедливости.

Для определения современного толкования указанной категории снова обратимся к толковому словарю Ожегова, согласно которому под справедливостью понимается «беспристрастие, признание за кем-нибудь, чем-нибудь каких-либо достоинств, правоты»[10].

Интересное и заслуживающее внимание мнение выразил К. В. Корсаков, согласно которому «как в уголовном праве, так и в общественной психологии проблема справедливости связана прежде всего с принципами воздаяния, эквивалентной кары за преступление, именно с ними законодатель связывает идею справедливости в уголовном праве»[11]. Апеллируя к указанной точке зрения, Л. В. Фивейская отмечает, что ее автор не совсем верно отмечает приоритет восстановления социальной справедливости, куда он включает как общественную справедливость, так и индивидуальную (личную) справедливость по отношению к возмещению имущественного ущерба и морального вреда потерпевшему, удовлетворяя его чувство обиды, которым он отводит второстепенную роль. С другой стороны, ученый правильно отмечает, что на современном этапе развития российской правовой культуры, в рамках ныне существующей системы общественных ценностей и правосознания чрезмерное либо недостаточное наказание подрывает идею социальной справедливости[12].

Для понимания того, что же законодатель хотел вложить в содержание цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости, необходимо обратиться к норме-принципу, закрепленной в ч. 1 ст. 6 УК РФ, согласно которой наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т. е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Представляется, что именно в юридической конструкции данной уголовно-правовой нормы законодатель попытался обозначить правовые контуры тех критериев, которые могут охарактеризовать сам механизм восстановления социальной справедливости.

По нашему мнению, наиболее близко к объяснению законодательно закрепленной сущности справедливости наказания подошел А. А. Жижиленко, который еще столетие назад отметил: «чтобы быть справедливым, наказание должно быть индивидуальным, равным для всех, восстановимым, делимым и гуманным»[13].

Однако ни в приведенной характеристике категории справедливости наказания, ни в ее законодательной форме ничего не упоминается о восстановлении прав и законных интересов потерпевшей от преступления стороны, что, на наш взгляд, является не совсем корректным. Вместе с тем, как видится, одним из ведущих направлений указанного процесса должна являться ком-

[8] См.: *Рогозин Д. Д.* Философский смысл наказания в европейской философии // Наука и образование : сохраняя прошлое, создаём будущее : сб. статей XVIII Междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2018. С. 175–178.

[9] См.: *Ренатова Э. Ю.* Понятие наказания в философии и других гуманитарных науках // Общество, государство, личность : модернизация системы взаимоотношений в современных условиях : материалы XVIII межвузовской науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых. Казань, 2018. С. 332–337.

[10] URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/230646 (дата обращения: 29.11.2022).

[11] *Корсаков К. В.* Концепт эквивалентности как связующее звено между идеей социальной справедливости и институтом уголовного наказания // Вестник Уральского гос. ун-та путей сообщения. 2015. № 1 (25). С. 49–55.

[12] См.: *Фивейская Л. В.* Социальные и идеологические особенности становления современной пенитенциарной практики и пенологии // Контекст и рефлексия : философия о мире и человеке. 2021. Т. 10, № 5-1. С. 94–102.

[13] *Жижиленко А. А.* Очерки по общему учению о наказании. Петербург, 1923. С. 78.

пенсация вреда потерпевшей стороне в результате совершенного преступления.

О важности указанного вопроса также свидетельствует тот факт, что Следственным комитетом Российской Федерации подготовлен законопроект[14], в котором предложена идея осуществления компенсационной деятельности в ряде случаев со стороны государства в адрес потерпевшего от преступления. В результате проведения названной работы государством в качестве одной из целей заявлено именно восстановление социальной справедливости.

Как видно, научные споры вокруг интерпретации восстановления социальной справедливости как одной из целей уголовного наказания никак не утихают. Вместе с тем полагаем, что для определения сущности, а следовательно, и выработки оптимальных способов (путей) достижения указанной цели уголовного наказания необходимо подходить с позиции более широкого осмысления данной категории, которое должно в себя включать изучение не только правовой стороны рассматриваемого вопроса, но также социальной и философской.

Заслуженный интерес вызывает точка зрения, ставящая под сомнение само по себе включение законодателем в УК РФ такой цели наказания, как восстановление социальной справедливости.

Так, Л. Л. Кругликов считает, что применение наказания с целью восстановления социальной справедливости является спорным ввиду аморфности содержания и средств достижения цели, а сам результат неконтролируем ввиду отсутствия возможности реального достижения заявленной цели. Поддерживая заявленную позицию, И. Я. Козаченко предлагает заменить «восстановление социальной справедливости» на «восстановление нарушенных прав и законных интересов потерпевшего либо его близких людей». По его мнению, «социальная справедливость является относительно стабильной аксиологической категорией, которая сама по себе нарушена быть не может, а выступает некой константой, системой измерения, идеальной моделью, с помощью которой можно оценивать как преступные деяния, так и властные судебные акты, принимаемые по их поводу. При таком понимании следует не восстанавливать социальную справедливость, а приводить общественные отношения (конкретные обстоятельства) в соответствии с относительно устойчивыми (стабильными) аксиологическими требованиями (критериями), которые должны обретать своего рода статус-кво. Соблюдение принципа справедливости при назначении наказания делает ненужным достижение цели восстановления социальной справедливости. В этой связи цель может быть сформулирована как достижение или обеспечение социальной справедливости. Однако, обеспечение социальной справедливости есть не цель, а атрибутивное свойство наказания, что подкрепляется требованиями к суду о вынесении законного и справедливого приговора. В нынешнем виде указанная цель наказания имеет декларативный характер. Это означает, что при благородности посыла она не отвечает условию достижимости в силу понятийной неточности»[15].

Рассматривая вопрос о целесообразности наличия указанной цели в уголовном законодательстве, можно прийти к выводам, которые во многом помогают увидеть как саму сущность восстановления социальной справедливости, так и возможные способы (пути) ее достижения.

Сравнивая ч. 2 ст. 43 УК РФ с ч. 1 ст. 1 УИК РФ, можно заметить, что во втором случае в перечень целей не входит восстановление социальной справедливости, что определенно вызывает недоумение, поскольку указывает на явное противоречие в перечне заявленных целей, заданных соответственно уголовным и уголовно-исполнительным законодательством.

В научной литературе существует и иная точка зрения, согласно которой «четкой увязки между целями уголовного наказания и целями уголовно-исполнительного законодательства быть не должно, поскольку последнее регулирует вопросы, выходящие за рамки реализации карательных ограничений, составляющих содержание наказания. Кроме того, отсутствие в статье 1 УИК РФ прямого указания на восстановление социальной справедливости как цели уголовно-исполнительного законодательства вовсе не означает отказа от нее»[16].

[14] Проект федерального закона «О потерпевших от преступлений» // Следственный комитет Российской Федерации. URL: https://sledcom.ru/document/1130 (дата обращения: 25.01.2023).

[15] *Дворянсков И. В.* Концептуальные проблемы целей наказания // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15, № 2 (54). С. 247–259.

[16] Цели уголовного наказания : монография / под ред. А. В. Наумова, Е. Н. Карабановой. М., 2021. С. 133–134.

Вместе с тем полагаем, что, следуя общей логике, механизм достижения для каждой из целей наказания, закрепленных в уголовном законодательстве, должен быть прямо определен применительно к уголовно-исполнительному законодательству, иначе может возникнуть разумный вопрос, достаточно ли средств было использовано для достижения той или иной цели уголовного наказания.

Однако, хотя УИК РФ прямо не называет средства восстановления социальной справедливости ввиду отсутствия формальной постановки соответствующей цели перед уголовно-исполнительным законодательством, косвенно такие средства выделить можно. Под ними подразумеваются средства принуждения, к числу которых можно отнести: установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), общественно полезный труд и понуждение осужденного к возмещению ущерба или заглаживанию вреда, причиненного в результате совершения преступления.

В вызовах, стоящих перед современной российской уголовно-исполнительной системой в рамках Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года[17], обозначена основная цель уголовно-исполнительного законодательства – исправление осужденных, а также их ресоциализация и социальная адаптация, при этом о такой цели уголовного наказания, как восстановление социальной справедливости речи вообще не идет. Это может свидетельствовать только о том, что концептуально данной цели не придается важного значения.

Кроме того, с точки зрения социологического анализа можно говорить о различных ценностных уровнях социальной справедливости в зависимости от бенефициариев тех или иных интересов, к которым, как нам кажется, относятся: индивидуальная (личная) справедливость, групповая (стратовая) справедливость, классовая справедливость, общественная справедливость, государственная справедливость, цивилизационная справедливость. При этом каждому из перечисленных ценностных уровней социальной справедливости будут присущи свои особенные отличительные качества, выраженные в морально-нравственных установках. Несмотря на это, необходимо стремиться к общечеловеческому пониманию социальной справедливости, следующему из его естественной (метафизической) природы. Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что декларативное и вместе с тем аморфное закрепление в уголовном законодательстве словосочетания «восстановление социальной справедливости» противоречит принципу правовой определенности.

Кроме того, следует отметить, что в современных условиях социально-экономической, политической и правовой нестабильности, как на государственном уровне, так и в общемировом масштабе, вообще трудно говорить о возможности достижения цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости.

Так, в качестве примера можно привести принятие Федерального закона от 4 ноября 2022 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации"», согласно которому призыву на военную службу по мобилизации не подлежат теперь только граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетнего либо преступлений, предусмотренных ст. 205–205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 275, 275.1, 276–280, 282.1–282.3, 360, 361 УК РФ в отличие от предыдущей редакции закона, где призыву на военную службу по мобилизации не подлежали граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение любого тяжкого преступления[18]. Следовательно, любой осужденный за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, не относящегося к перечисленным в законе категориям, потенциально может быть освобожден от отбытия назначенного ему приговором суда наказания ранее установленного в таком приговоре срока только лишь по той причине, что он будет мобилизован, несмотря ни на какие иные обстоятельства уголовного дела, касающиеся характера и степени общественной опасности совершенного преступления, мотивов его совершения, личности виновного, возмещения причиненного преступлением вреда.

[17] О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2022).

[18] См.: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Данные законодательные изменения с одной стороны, конечно же, можно объяснить сложной военно-политической ситуацией в нашей стране на фоне проведения так называемой специальной военной операции на территории Украины, а с другой стороны всем очевидно, что при указанных условиях ни о каком восстановлении социальной справедливости при назначении уголовного наказания не может быть и речи.

Однако при всем критическом отношении к возможности достижения цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости необходимо учитывать тот факт, что пока законодательно указанная цель обозначена, научное сообщество будет принимать меры к поиску сбалансированного подхода по ее осуществлению, а правоприменители в зависимости от их компетенции в своей практической деятельности будут использовать весь набор допустимых правовых инструментов для ее достижения.

Вместе с тем, исходя из анализа положений законодательства, а также из результатов изучения научной повестки по заданной тематике мы видим, что процесс восстановления социальной справедливости в приведенном контексте должен включать в себя следующие этапы: вынесение законного, обоснованного и мотивированного приговора либо постановления о применении иных мер уголовно-правового характера; добросовестное исполнение вынесенного судебного решения компетентными органами государственной власти с использованием всех возможностей, предоставленных им законодательством; в предусмотренных законом случаях постпенитенциарное воздействие на виновное лицо в случае отбытия им назначенного судом наказания.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, возникающие противоречия между целями наказания, закрепленными в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве, влекут появление противоречивой правоприменительной и судебной практики, обусловленной размытостью формулировок данных целей и сопутствующей неопределенностью возможных способов (путей) их достижения.

Во-вторых, в рамках российского законодательства цель уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости должна достигаться путем применения всех дозволенных мер в процессе начиная с этапа вынесения приговора до момента снятия либо погашения судимости, а в случае назначения иных мер уголовно-правового характера – до момента их полной реализации.

В-третьих, вместо цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости предлагаем законодательно закрепить цель защиты государственных интересов, поскольку именно она в современных условиях будет отвечать тем вызовам, которые стоят перед российским обществом и государством.

Библиографический список

Гнеушева Т. Б. Проблема наказания в античной философии // Социально-культурные процессы в условиях интеграции и дезинтеграции : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием. Улан-Удэ : Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова, 2017. С. 124–127.

Дворянсков И. В. Концептуальные проблемы целей наказания // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15, № 2 (54). С. 247–259.

Жижиленко А. А. Очерки по общему учению о наказании. Петербург : Государственная типография имени Евг. Соколовой, 1923. С. 78.

Корсаков К. В. Концепт эквивалентности как связующее звено между идеей социальной справедливости и институтом уголовного наказания // Вестник Уральского гос. ун-та путей сообщения. 2015. № 1 (25). С. 49–55.

Попова Е. Э. Актуальные проблемы уголовно-исполнительного права : учеб. пособие, 2019. М. : Международный юридический институт, 2019. С. 6–18.

Ренатова Э. Ю. Понятие наказания в философии и других гуманитарных науках // Общество, государство, личность : модернизация системы взаимоотношений в современных условиях : материалы XVIII межвуз. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых. Казань : Университет управления «ТИСБИ», 2018. С. 332–337.

Рогозин Д. Д. Философский смысл наказания в европейской философии // Наука и образование : сохраняя прошлое, создаём будущее : сб. статей XVIII Междунар. науч.-практ. конф. Пенза : Наука и просвещение, 2018. С. 175–178.

Фивейская Л. В. Социальные и идеологические особенности становления современной пенитенциарной практики и пенологии // Контекст и рефлексия : философия о мире и человеке. 2021. Т. 10, № 5-1. С. 94–102.

Цели уголовного наказания : монография / под ред. А. В. Наумова, Е. Н. Карабановой. М. : Проспект, 2021. С. 133–134.

References

Dvoryanskov I. V. Conceptual problems of the goals of punishment // Journal Penitentiary Science. 2021. Vol. 15, no. 2 (54). P. 247–259.

Fiveyskaya L. V. Social and ideological features of the formation of modern penitentiary practice and penology // Context and reflection : philosophy about the world and man. 2021. Vol. 10, no. 5-1. P. 94–102.

Gneusheva T. B. The problem of punishment in ancient philosophy // Socio-cultural processes in the conditions of integration and disintegration : materials of the All-Russian scientific conference with international participation. Ulan-Ude : Buryat State University named after Dorzhi Banzarov, 2017. P. 124–127.

Korsakov K. V. The concept of equivalence as a link between the idea of social justice and the institution of criminal punishment // Bulletin of the Ural State University of Railways. 2015. No. 1 (25). P. 49–55.

Popova E. E. Actual problems of penal enforcement law : textbook, 2019. Moscow : International Law Institute, 2019. P. 6–18.

Renatova E. Yu. The concept of punishment in philosophy and other humanities // Society, state, personality: modernization of the system of relationships in modern conditions : materials of the XVIII interuniversity scientific and practical conference of students, undergraduates, postgraduates and young scientists. Kazan : University of Management "TISBI" (Kazan), 2018. P. 332–337.

Rogozin D. D. The philosophical meaning of punishment in European philosophy // Collection of articles of the XVIII International Scientific and Practical Conference. Science and education: preserving the past, creating the future. Penza : Science and Education, 2018. P. 175–178.

The goals of criminal punishment: monograph / eds. A. V. Naumov, E. N. Karabanova. Moscow : Prospekt, 2021. P. 133–134.

Zhizhilenko A. A. Essays on the general doctrine of punishment. St. Petersburg : State Printing House named after Evg. Sokolova, 1923. P. 78.

Научно-исследовательский институт Университета прокуратуры Российской Федерации

Акименко П. А., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник

E-mail: nochnoy_patrul@mail.ru

Поступила в редакцию: 02.12.2022

Для цитирования:

Акименко П. А. Проблемы достижения цели уголовного наказания в виде восстановления социальной справедливости в условиях современной российской уголовно-исполнительной политики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 217–223. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/217–223.

Research Institute University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Akimenko P. A., Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher

E-mail: nochnoy_patrul@mail.ru

Received: 02.12.2022

For citation:

Akimenko P. A. Problems of achieving the goal of criminal punishment in the form of restoring social justice in the conditions of modern Russian penal policy // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 217–223. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/217–223.

УДК 343.13
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/224–229

СПОСОБЫ ОЦЕНКИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ

Е. В. Брянская
Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена

METHODS FOR ASSESSING EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS IN RUSSIA

E. V. Bryanskaya
Herzen University

Аннотация: исследуются вопросы формирования внутреннего убеждения судьи при рассмотрении уголовного дела в суде первой инстанции. В свете принципиальных положений российского судопроизводства судья оценивает доказательства, исходя из внутреннего убеждения, которое формируется в условиях состязательности: стороны процесса предоставляют доказательства, аргументируют свои позиции, чем закладывают формирование судейского усмотрения. В связи с этим представляет интерес вопрос модели мыслительной деятельности судьи при вынесении решения, что и составляет способ, можно сказать алгоритм, оценки доказательств. Разумеется, в алгоритме оценки доказательств проявляется как практический опыт судьи, так и реализация принципа законности для обеспечения обоснованного и справедливого приговора.
Ключевые слова: доказывание, доказательства, оценка доказательств, внутреннее убеждение, судейское усмотрение, допустимость и недопустимость доказательств, обоснование судебного решения.

Abstract: the article deals with the formation of the judge's inner conviction when considering a case in the court of first instance. In the light of the fundamental provisions of the Russian judicial procedure, the judge evaluates evidence based on an internal conviction that is formed in an adversarial environment: the parties to the process provide evidence, argue their positions, than lay the formation of judicial discretion. In this regard, the question of the model of the judge's mental activity when making a decision is of interest, which makes up the algorithm for evaluating evidence. Of course, the algorithm for assessing evidence shows both the practical experience of the judge and the implementation of the principle of legality to ensure a reasonable and fair verdict.
Key words: proof, evidence, assessment of evidence, inner conviction, judicial discretion, admissibility and inadmissibility of evidence, substantiation of a court decision.

В судопроизводстве России, независимо от его отраслевой принадлежности, основополагающим началом выступает принцип свободы оценки доказательств. Как важнейший процессуальный принцип, свобода судейского усмотрения является проявлением алгоритмизации мыслительной деятельности. С процессуальных позиций судейское усмотрение является итогом внутреннего убеждения, которое закладывается в основу итогового решения суда. Следовательно, представляет интерес процесс формирования внутреннего убеждения судьи.

Принцип свободы судейского усмотрения видится в качестве законодательно регламентированного основополагающего и руководящего положения, которое дает возможность судье оценивать свойства как отдельного доказательства, так и всей взаимосвязанной совокупности доказательства по делу.

С практической точки зрения нас заинтересовал вопрос, в чем заключается формирование внутреннего убеждения, как оно складыва-

© Брянская Е. В., 2023

ется. Известный классик процессуальной науки М. С. Строгович в своих научных трудах писал, что под внутренним убеждением понимается «основанное на правосознании убеждение судьи относительно обстоятельств разбираемого судом конкретного дела»[1]. Как видим, Михаил Соломонович закладывал в основу формирования внутреннего убеждения категорию правосознания. В свете современного судопроизводства «правосознание», конечно, взаимосвязано с внутренним убеждением, поскольку представляет собой смежную сферу мыслительной деятельности. Профессиональное судейское правосознание влияет на формирование внутреннего убеждения, служит фильтром в оценке доказательств.

Ю. В. Чуфаровский писал о такой процессуальной категории, как внутреннее убеждение, ставшей результатом воздействованной на мыслительные процессы судьи совокупности доказательств, которая была установлена, исследована и проверена в процессе рассмотрения уголовного дела в суде. Причем ученый подчеркивал, что мыслительная деятельность, итогом которой является сформированное внутреннее убеждение судьи, рациональна, но в то же время не лишена эмоционального восприятия от полученных по делу результатов познания, сделанных правовых выводов. На становление внутреннего убеждения судьи оказывают влияние также и иные, не относящиеся к событию преступления, факторы (например, поведение участников процесса в суде, оценка средств массовой информации и т. д.)[2].

Представляется интересной позиция Конституционного Суда РФ: «закон, предписывая осуществлять оценку доказательств по внутреннему убеждению, не содержит каких-либо положений, допускающих возможность произвольной оценки доказательств. Напротив, в ней содержится указание судье: при оценке доказательств не только исходить из своего внутреннего убеждения и совести, но и основываться на совокупности имеющихся в деле доказательств и руководствоваться законом, что должно исключать принятие произвольных, необоснованных решений»[3].

Стало быть, внутреннее убеждение судьи – это не просто произвольное и безотчетное явление, а правовая категория, которая имеет законодательные и сложившиеся в судебной практике ориентиры. Действующие процессуальные кодексы регламентируют ключевые факторы, которые формируют внутреннее убеждение судьи: предмет доказывания, главный и промежуточные факты, средства доказывания, правила оценки доказательств. В уголовном судопроизводстве закреплена презумпция невиновности, которая направлена на ограничения в формировании внутреннего судейского убеждения. Независимость судей видится в качестве гарантии свободы и независимости внутреннего судейского убеждения. Кроме того, законодательно закреплены основания для признания доказательств недопустимыми, также позиции Верховного Суда РФ направлены на обоснование вопросов, по какой причине одни доказательства закладываются в основу принятия решения, а другие нет.

Алгоритм оценки доказательств, который видится в качестве метода формирования внутреннего убеждения судьи, помогает придать доказательствам более или менее убеждающее значение. С одной стороны, мы понимаем, что никакие доказательства не имеют заранее установленной процессуальной силы. Однако действующее законодательство закрепляет правила, на основании которых отдельные утрачивают свое юридическое значение. Так, доказательства, признанные судом недопустимыми, теряют силу либо полностью, либо в части, поэтому мы понимаем, что на уровне судейского убеждения не все доказательства имеют одинаковую юридическую силу. В тех случаях, когда судья удовлетворяет ходатайство о признании отдельных сведений, полученных с нарушением закона, недопустимыми, тогда в определенной степени обозначается вопрос о качественности доказательств, а значит, их преимуществах перед другими.

В то же время современные ученые излагают справедливое мнение о том, что суд должен

---

[1] *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 289.

[2] *Чуфаровский Ю. В.* Юридическая психология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 460.

[3] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шулятьева Алексея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 183-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был (дата обращения: 07.10. 2019).

обосновать причину придания тому или другому доказательству наиболее весомой юридической силы. Так, К. Б. Калиновский и А. В. Смирнов подчеркивают, что суд в силу принципа свободы оценки доказательств должен дать оценку всем исследованным доказательствам в описательно-мотивировочной части итогового решения, изложить, по какой причине за основу решения принимаются одни доказательства и отвергаются иные[4]. При этом недостаточно просто ссылок на доказательства. В решении должны быть изложены сведения, проверенные и оцененные, т. е. приведены мотивы, по которым доказательства оценены как допустимые или недопустимые, достоверные или недостоверные, достаточные или недостаточные для решения по делу.

Приведем те алгоритмы оценки доказательств, которые имеют место в процессуальной деятельности судьи.

Алгоритм оценки преюдициальных фактов. Не в полной мере однозначен вопрос об оценке преюдициально установленных фактов, т. е. тех обстоятельств по делу, которые не подлежат доказыванию, как общеизвестные факты или как те, которые уже установлены вступившим в силу итоговым решением суда.

Однако возникает вопрос, как быть, если в последующем деле стороны представили иные доказательства, чем имелись в первоначальном деле, и для суда очевидно, что оценка, данная в первом деле, уже не является объективной, или если практика применения той или иной нормы в связи с принятием, например, постановления Конституционного Суда РФ изменилась и получилась ситуация, когда преюдиция может противоречить позиции Конституционного Суда РФ (если какая-то норма закона признана не соответствующей Конституции), а значит – и норме материального права. Также на практике могут встречаться дела, когда изменилось не применение нормы, а сама норма, регулирующая правоотношения, которые были предметом рассмотрения суда. Действующее законодательство не дает ответа на вопрос о том, как в данном случае следует поступить суду, чтобы, с одной стороны, не нарушить правило о преюдиции, а с другой – чтобы решение было принято в соответствии с нормами права, действующего на момент рассмотрения данного дела.

Мы согласны с теми авторами, которые справедливо полагают, что на практике созрела необходимость ограничить преюдицию судебным усмотрением, однако подобное ограничение не должно умалять значение преюдиции, исключать из законодательства нормы о преюдиции. Решения, в которых содержится переоценка установленных судом фактов, должны носить исключительный характер, быть обусловленными объективной невозможностью сторон представить в начальное дело все имеющиеся доказательства либо изменением законодательства. В таком случае противоречий между первоначальным и последующим решениями не будет в силу того, что в новом деле суд не переоценивает выводы суда и применение им норм права, а, исходя из объективно сложившейся ситуации, использует установленные обстоятельства, но не их связь с нормой права, которая изменена или которой не существует[5].

Интерес представляет деление доказательств на допустимые и недопустимые, исключение из совокупности доказательств тех, которые признаются недопустимыми. Но есть проблема. Мы говорим, что в российской правовой системе нет прецедента. Однако та же процедура признания доказательств недопустимыми не урегулирована в полной мере, судьи руководствуются общими положениями закона и примерами, обзорами, установками вышестоящей инстанции. Более того, практики рассуждают о том, что судьи за очень редким исключением признают доказательства недопустимыми. Тем не менее в результате изучения гражданских и уголовных дел для нас очевидно, что по причине собирания доказательств не в полной мере добросовестно они в итоге имеют все основания для признания некачественно собранными, значит, для оценки судьей недопустимыми. Мы можем констатировать факты неразъяснения прав, когда по уголовному делу подозреваемый не отказывается от защитника, а ему следствием не обеспечивается право на защиту его законных прав и интересов, имеют место факты неправомерного использования фото- и видеосъемки или же когда предоставляются фото, но на них банально нет прикрепления к объекту, нет отражения даты и времени фотографирования объектов.

[4] *Смирнов, А. В., Калиновский, К. Б.* Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. СПб., 2009. С. 17.

[5] *Ильина Е.* Камень преткновения // Новая адвокатская газета. 2014. № 10. С. 16.

В результате анализа судебных дел можно констатировать факт недопонимания правоприменителем роли и процессуальной формы участия специалиста, практически не соблюдаются правила законного оформления заключения специалиста. В процессе допроса допрашиваемые не указывают источник осведомленности, следователи забывают ставить время окончания допроса. В протоколах следственных действий нет подписи следователя.

Алгоритм в аспекте признания доказательств недопустимыми заключается в том, что судья взвешивает, насколько существенные или несущественные нарушения имеют место для признания доказательства недопустимым. Нужно отметить, что среди судей применяется термин «частично допустимые доказательства». В таком случае мы сталкиваемся с оценочным восприятием качества доказательства. В частности, когда доказательство в целом отвечает свойствам доказательств, получено без нарушения закона, но имеют место формальные недочеты, которые, в принципе, в незначительной степени влияют на восприятие доказательственного материала, тогда судья признает доказательство недопустимым в части. Однако в целом информация, закрепленная в качестве доказательства, не теряет своего процессуального значения.

Кроме того, когда судьи оценивают доказательства, они классифицируют нарушения в доказательственной информации в качестве существенных и несущественных. Так называемые существенные нарушения связывают с попранием конституционных начал, которые расцениваются в качестве гарантий прав и свобод человека[6]. Мы можем полагать, что анализ судебной практики подтверждает: к существенным нарушениям уголовно-процессуального закона можно отнести нарушения принципов уголовного процесса, процессуальной формы, не связанные с фиксацией хода и результатов, а относящиеся к содержанию процессуального действия.

Несущественные нарушения не влияют на содержательную сущность доказательства, но имеют погрешности, в основном совершаемые в силу невнимательности правоприменителя. К несущественным нарушениям относятся те ошибки, которые не нарушают принципиальные права и законные интересы участников судопроизводства, например, когда используют технические средства, а в протоколе не отражено их применение, когда в процессуальных документах имеют место опечатки, когда на лицевой странице протоколе отмечена одна дата составления, а в конце протокола, подписывающий участник, ставит иную дату.

Современные ученые из области гражданского, арбитражного и административного судопроизводства справедливо подчеркивают, что лишаются процессуальной или, как иногда пишут, юридической силы те сведения, которые получены от неизвестного источника, или же когда не могут указать источник своей осведомленности[7].

Нами было проведено исследование по десяти регионам России. При анкетировании судей был задан вопрос о практическом значении того или иного источника доказательств. Почти все судьи в качестве наиболее убедительного источника рассматривают заключение эксперта. Но в то же время нет однозначного отношения к нетрадиционным видам экспертиз. Не каждое заключение эксперта вызывает доверие у судьи. Очевидно, что нередки случаи, когда судья не признает заключение эксперта недопустимым доказательством, но в мотивировочной части решения не приводит обоснование в свете такого заключения, а обоснование решения строит, анализируя показания, к примеру, потерпевшего, объясняя такую ситуацию словами: «нет оснований не доверять». Не во всех случаях однозначно воспринимается участие специалиста, тем более что в свете действующего законодательства специалист может быть приглашен адвокатом. Соответственно, и услуги специалиста будут оплачены по соглашению с адвокатом. Думается, что у судьи могут быть сформированы мотивы недоверия к такому приглашенному адвокатом специалисту. Таким образом, заключения и показания специалиста воспринимаются на уровне совета, консультации, не более.

На основании изложенного можно полагать, что внутреннее убеждение судьи формируют те доказательства, которые обладают свойством утвердительности. Фактически те сведения, которые отличаются качественностью, соответствием правилам процессуальной формы, приобретают

[6] *Лупинская П. А.* Основания и порядок принятия решений о недопустимости доказательств // Российская юстиция. 1994. № 1. С. 2.

[7] *Зубович М. М., Томбулова Е. Г., Шкурова П. Д.* Недопустимые доказательства в гражданском и административном судопроизводства // Сибирский юридический вестник. 2019. № 3 (86). С. 79.

юридическую силу аргумента. Особенно аргументированная сила доказательств важна при рассмотрении дел в суде первой инстанции, когда стороны пытаются убедить суд в своей правоте, когда в прениях сторон зачитывают свои речи с построением в такой цепочке аргументов, которая свидетельствует о взаимосвязанности убеждающих доказательственных сведений. Таким образом формируются объективная и субъективная стороны внутреннего убеждения судьи при оценке всей совокупности доказательств по делу. Как правило, объективно сложившееся внутреннее убеждение судьи проявляется в мотивировании итогового решения по делу, что является свидетельством качественного или некачественного вынесенного итогового решения по делу. А, как известно, решение должно быть законным, обоснованным и справедливым, значит, и внутреннее убеждение судьи должно соответствовать таким требованиям.

Кроме того, в отечественной судебной практике правоприменителю приходится сталкиваться с оценочными суждениями. В связи с этим судья выносит решение, полностью руководствуясь своим внутренним убеждением. Например, практически по всем судебным делам истцы, потерпевшие в качестве самостоятельных требований или сопутствующих заявляют иски о компенсации морального вреда. Но наш закон очень условно определяет, что входит в предмет доказывания при решении вопроса о компенсации. Причем моральный вред компенсируется исключительно в денежной форме. Возникает вопрос: как определить адекватность и объективность суммы для взыскания при удовлетворении денежных требований? В этой связи мы понимаем, что судейское усмотрение не может быть произвольным, а должно быть обоснованным в свете исследования конкретных обстоятельств дела и характера спорных правоотношений. Закон предъявляет требование о том, что решение суда должно быть законным и обоснованным. А будет ли оно таким, если суды не дают анализа и обоснования установленной денежной суммы при компенсации морального вреда? Анализ судебной практики свидетельствует: судьи не мотивируют свое решение, свои выводы. Следовательно, алгоритм формирования внутреннего убеждения судьи для нас не прозрачен, участникам процесса не ясно, чем и как руководствовался судья при вынесении решения. По конкретным судебным делам участникам процесса решения судей видятся не справедливыми, а формальными, категоричными, бескомпромиссными. Назревает вывод, что обоснованность решений судей должна иметь место и чем подробнее будет расписана мотивировочная часть решения, тем понятнее становится алгоритм мыслительной деятельности, формирования внутреннего убеждения судьи. Думается, что подробная и детальная обоснованность судебных решений является гарантией законных прав и интересов участников процесса, показателем объективности и справедливости судебных решений.

Мы считаем, что вышеизложенные обстоятельства позволят усовершенствовать механизм прозрачности формирования внутреннего убеждения в свете алгоритмов мыслительной деятельности судьи в оценке доказательств.

Библиографический список

Зубович М. М., Томбулова Е. Г., Шкурова П. Д. Недопустимые доказательства в гражданском и административном судопроизводства // Сибирский юридический вестник. 2019. № 3 (86). С. 75–80.

Ильина Е. Камень преткновения // Новая адвокатская газета. 2014. № 10. С. 15–16.

Лупинская П. А. Основания и порядок принятия решений о недопустимости доказательств // Российская юстиция. 1994. № 1. С. 2–5.

Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. СПб. : Проспект, 2009. 1008 с.

Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М. : Наука, 1968. Т. 1. 468 с.

Чуфаровский Ю. В. Юридическая психология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2006. С. 460.

References

Chufarovsky Yu. V. Legal psychology : textbook. 3rd ed., revised. and additional. Moscow : Prospekt, 2006. P. 460.

Ilyina E. A stumbling block // New Lawyer's Newspaper. 2014. No. 10. P. 15–16

Lupinskaya P. A. Grounds and procedure for making decisions on the inadmissibility of evidence // Russian Justice. 1994. No. 1. P. 2–5.

Smirnov A. V., Kalinovsky K. B. Commentary on the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. St. Petersburg : Prospekt, 2009. 1008 p.

Strogovich M. S. The course of the Soviet criminal process. Moscow : Nauka, 1968. Vol. 1. 468 p.

Zubovich M. M., Tombulova E. G., Shkurova P. D. Inadmissible evidence in civil and administrative proceedings // Siberian Legal Bulletin. 2019. No. 3 (86). P. 75–80.

Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена
Брянская Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса, доцент
E-mail: veret.1976@mail.ru

Поступила в редакцию: 17.12.2022

Для цитирования:
Брянская Е. В. Способы оценки доказательств в уголовном судопроизводстве России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 224–229. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/224–229.

Herzen University
Bryanskaya E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Procedure Department, Associate Professor
E-mail: veret.1976@mail.ru

Received: 17.12.2022

For citation:
Bryanskaya E. V. Methods for assessing evidence in criminal proceedings in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 224–229. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/224–229.

УДК 343
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/230–239

МОДЕЛИ И ПРИНЦИПЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ

В. А. Маслов
Уральский юридический институт МВД России

CRIMINAL POLICY MODELS AND PRINCIPLES

W. A. Maslov
Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Аннотация: исследуется плюрализм точек зрения относительно конструкции «модель уголовной политики» и системы ее принципиальных положений. Проведенный анализ позволил утверждать о корректности понимания борьбы с преступностью как генерального (стратегического) направления уголовной политики, не исключающего использования различного арсенала средств и методов. В целях доктринальной унификации в вопросе системы принципов уголовной политики обоснована необходимость использования теории принципов права.
Ключевые слова: уголовная политика, модели уголовной политики, борьба с преступностью, принципы уголовной политики, система принципов уголовной политики.

Abstract: the article explores the pluralism of points of view regarding the construction of the "model of criminal policy", and the system of its fundamental provisions. The analysis made it possible to assert the correctness of the understanding of the "fight against crime" as a general (strategic) direction of criminal policy, which does not exclude the use of a different arsenal of tools and methods. For the purposes of doctrinal unification in the issue of the system of principles of criminal policy, the necessity of using the theory of principles of law is justified.
Key words: criminal policy, models of criminal policy, fight against crime, principles of criminal policy, system of principles of criminal policy.

В свете доктринальных оценок проводимой в Российской Федерации уголовной политики, носящих преимущественно негативный окрас, представляется как никогда своевременным обращение к вопросам необходимости научной разработки и терминологической унификации конструкции «модель уголовной политики», рассмотрения системы ее принципиальных положений, отвечающей современным вызовам.

Содержательная цель уголовной политики, под которой, к примеру, П. Н. Панченко понимает активизацию наступления на преступность[1], требует разъяснения в том числе и в части того, какими средствами наиболее эффективно можно ее достигнуть, какие основополагающие начала и модели воздействия на преступность должны закладывать фундамент борьбы с наиболее общественно опасными проявлениями.

Отметим, что наше представление состоит в том, что под уголовной политикой необходимо понимать стратегическую деятельность государства по противодействию преступности в целях охраны прав и свобод личности, в то время как уголовно-правовая политика представляет собой деятельность государственных органов по нормативному определению концептуальных основ борьбы с преступностью посредством закрепления целесообразных мер воздействия за совершение антиобщественных деяний.

Начать рассмотрение моделей уголовной политики позволим себе с высказывания В. Е. Новичкова, согласно которому среди основных концептуальных моделей уголовно-политического воздействия на преступность можно выделить «войну с преступностью», «борьбу с

[1] См.: *Панченко П. Н.* Предмет и система научных основ советской уголовной политики : автореф. дис. … д-ра юрид наук. М., 1990. С. 7.

© Маслов В. А., 2023

преступностью», «компромисс в борьбе с преступностью», «сотрудничество с преступностью» и «дифференцированное воздействие на преступность и контроль над ней»[2]. При этом, говоря о реализации модели войны с преступностью, В. Е. Новичков отмечает, что нужно оптимальное сочетание соответствующей нормативно-правовой базы, политической воли, жесткого администрирования, усиления репрессии и акцента на полицейские силы и армию[3].

Размышляя о множественности форм столкновения криминальной и антикриминальной деятельности (в том числе использовании терминов «борьба», «контроль», «управление», «противодействие» и т. д.), М. М. Бабаев указывает, что данные термины «должны не конкурировать между собой, а на равных оставаться в общем обороте криминологической науки, уголовной политики и, главное, практики борьбы с преступностью»[4].

А. И. Бойко справедливо замечает, что «тенденция отказа от установки на "борьбу с преступностью" в пользу ее "сдерживания" есть и отказ от социального оптимизма… Призыв к "борьбе с преступностью" должен остаться в арсенале "официальной" уголовной политики Российской Федерации…»[5], «общество должно иметь далекие идеалы – хотя бы на интуитивном уровне, и даже настаивать на оптимистической ориентации, иначе оно утратит перспективы своего развития, собьется на банальное выживание»[6].

Ретроспективный анализ позволил А. В. Пронникову выделить тоталитарную, криминальную, авторитарную и псевдолиберальную модели уголовно-правовой политики[7]. Раскрывая тоталитарную модель уголовно-правовой политики, он указывает на эпоху сталинизма со свойственным тому периоду времени всеобъемлющим контролем за поведением должностных лиц и опорой на неотвратимость уголовной репрессии за посягательства на социалистическую собственность, отмечая, что данная модель «обеспечивала сравнительно высокую степень эффективности контроля над преступностью в целом и экономической в частности, однако и "цена" за такую эффективность была непомерно высокой»[8].

Криминальная модель характеризуется полной враждебностью криминального политического режима интересам населения и использованием ее как средства удержания власти и как инструмента обогащения.

В качестве отличительных признаков авторитарной модели А. В. Пронниковым указаны «наличие установленной идеологической линии – верности установкам КПСС, приоритетная защита экономических интересов государства, обеспечение монополии государства в ключевых направлениях экономики, уголовно-правовые запреты механизмов рыночной экономики, строгая ответственность за экономические преступления (вплоть до смертной казни с конфискацией имущества), наличие системы трудового воспитания в местах лишения свободы, существование уголовной ответственности за паразитический образ жизни»[9]. Распад Советского Союза ознаменовал собой начало формирования псевдолиберальной модели уголовной политики, к характерным признакам которой ученый относит: декриминализацию рыночных отношений, правовой вакуум в сфере уголовно-правового регулирования экономических злоупотреблений, запрет правоохранительным органам вмешиваться в деятельность экономических субъектов, формирование системы криминогенных экономических отношений, коммерциализацию власти[10].

Выбирая между терминами «борьба», «война», «контроль», «противодействие», «предупреждение», «управленческое воздействие», Э. Ф. Побегайло отмечает, что наиболее корректным является употребление термина «борьба», поскольку данный термин означает «активную, наступательную деятельность путем воздействия на процессы детерминации, обусловливания этого антисоциального явления и применения к лицам, нарушающим уголовный

[2] *Новичков В. Е.* Проблемы обеспечения разработок концепции борьбы с преступностью в ходе уголовно-политического прогнозирования // Таврический научный обозреватель. 2016. № 6. С. 87.

[3] См.: Там же. С. 88.

[4] *Бабаев М. М.* Уголовная политика и преступность как взаимодействие // Современные проблемы уголовной политики : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. 2015. С. 29.

[5] *Бойко А. И.* Системная среда уголовного права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 17.

[6] Там же. С. 33.

[7] См.: *Пронников А. В.* Уголовно-правовая политика в сфере противодействия экономической преступности : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 8.

[8] Там же. С. 16.

[9] Там же. С. 18.

[10] См.: Там же.

закон, соответствующих мер государственного принуждения»[11].

Н. Ш. Козаев утверждает, что борьба с преступностью «…подразумевает реакцию государства постфактум, когда требуется пресекать уже совершаемые преступления и наказывать состоявшихся преступников»[12], в связи с чем представляется более корректным использование термина «противодействие».

Укажем точку зрения А. В. Наумова, согласно которой, ввиду того что сдерживание роста преступности и есть борьба с ней, различия между терминами «борьба с преступностью» и «сдерживание и контроль преступности» «метафорические»[13].

В заключение рассмотрения моделей уголовной политики констатируем, что исторический путь развития модели российской уголовной политики отличается тем, что лишь совсем недавно (по историческим меркам) произошли масштабные изменения общественно-политического строя, которые повлекли за собой формирование псевдолиберальной модели уголовной политики. Дальнейшее развитие законодательства и доктринальных положений приводит нас к мысли о том, что преобладающая точка зрения относительно современной модели уголовной политики – «борьба с преступностью», вместе с тем данный термин должен интерпретироваться, с одной стороны, буквально по отношению к термину «преступность», с другой – расширительно по отношению к термину «борьба».

Аргументируем сказанное тем, что борьба с преступностью – это генеральное (стратегическое) направление, лейтмотив, говоря литературным языком, или метафорическая красная линия уголовной политики. Вместе с тем с очевидностью можно утверждать, что невозможно достигнуть целей, стоящих перед уголовной политикой в рамках борьбы, понимаемой буквально. Ввиду разнонаправленности уголовной политики, состоящей по меньшей мере из политики уголовно-правовой, криминологической (профилактической), уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной (пенетенциарной) и постпенетенциарной, выступают на первый план и несколько «иные» формы борьбы с преступностью.

Так, называемые исследователями модели компромисса или сотрудничества с преступностью иногда могут быть поняты как реализуемые на практике в уголовно-процессуальной политике досудебное соглашение о сотрудничестве, явка с повинной, возмещение вреда и т. д., хотя данные факты свидетельствуют не о каком бы то ни было аналоге «сотрудничества» с преступностью, а о необходимом учете всех обстоятельств в целях назначения наиболее адекватных мер воздействия в отношении конкретного лица.

Мы склонны считать, что подобные меры не вступают в противоречие с моделью борьбы с преступностью, поскольку действуют как раз подобным образом: при выборе наиболее целесообразных и основанных на фактических обстоятельствах дела (в том числе на сведениях, характеризующих личность) мер будет достигнута цель – правопорядок и соблюдение прав и свобод человека и гражданина как в отношении лица, преступившего черту закона, получившего справедливые ограничения, так и в отношении общества в целом, соглашающегося со справедливостью применяемых мер.

Данные примеры можно продолжать и указывать на освобождение лица, отбывшего лишь часть установленного по приговору суда срока, освобождение от ответственности лица в соответствии с примечанием к нормам Особенной части Уголовного кодекса РФ (к примеру, лица, освободившего заложников), небезызвестные институты амнистии и помилования, которые, на первый взгляд, не совсем укладываются в модель борьбы с преступностью (вплоть до того, что могут считаться необоснованной гуманизацией).

Наша же точка зрения состоит в том, что борьба с преступностью включает в себя весь арсенал средств воздействия: от установления правовых основ на федеральном уровне до их реализации в рамках профилактических мероприятий, привлечения к уголовной ответственности, отбытия наказания, ресоциализации и т. п.

Очевидным представляется тот факт, что объектом борьбы (воздействия) выступает именно преступность, в то время как факт общественно

[11] *Побегайло Э. Ф.* Уголовная политика современной России : авторская концепция // Вестник РГУ им. И. Канта. 2007. Вып. 9 : Экономические и юридические науки. С. 8.

[12] *Козаев Н. Ш.* Состояние уголовной политики и вопросы преодоления кризисных явлений в уголовном праве // Юридический вестник ДГУ. 2016. Т. 17, № 1. С. 98.

[13] *Наумов А. В.* Проблемы кодификации российского уголовного законодательства : новый уголовный кодекс или новая редакция кодекса // Уголовное право. 2009. № 4. С. 47.

опасного деяния требует поиска ответов на вопросы «почему человек это совершил?» (детерминационная составляющая) и «что необходимо сделать (для восстановления справедливости, недопущения совершения новых преступлений как преступником, так и другими лицами и т. д.)?». На данные вопросы не всегда необходимо отвечать с точки зрения «силы» или «борьбы» в отношении лица, преступившего закон. Безусловно, общество нуждается в том, чтобы ряд преступников, представляющих существенную общественную опасность, были изолированы, вместе с тем факты совершения впервые преступления небольшой тяжести, преступления при превышении пределов необходимой обороны, деяния, признанного малозначительным, и тому подобные примеры свидетельствуют о необходимости совершенно иной оценки, которую назвать борьбой в чистом виде не представляется возможным.

В свете вышесказанного уместной представляется точка зрения Г. Ю. Лесникова, который, говоря о расстановке акцентов в проблеме преступности, указывает на три ее составляющих: «предупреждение – борьба – ресоциализация»[14]. Такое, достаточно тривиальное, раскрытие ценно уже постольку, поскольку позволяет расставить верные акценты.

Во-первых, с преступностью нужно бороться. Только останавливая преступника, совершающего общественно опасное деяние, можно, с одной стороны, обеспечить правопорядок, права и свободы как потерпевшего (при наличии), так и других лиц, с другой – обозначить недопустимость такого поведения всему обществу (небезызвестная публичная превенция).

Во-вторых, ограничивая права и свободы преступника, необходимо задаваться еще целым рядом вопросов: создание условий, препятствующих дальнейшей криминализации в исправительных учреждениях; содействие ресоциализации по факту отбытия наказания и т. д. В свете имеющихся статистических данных, согласно которым 22 % лиц, освобожденных из мест лишения свободы, не имели на момент освобождения жилья, и только 15,5 % лиц после освобождения устроились на работу[15], можно с уверенностью утверждать, что отсутствие необходимых и исчерпывающих мер способно свести на нет назначенное, пусть даже и справедливое, наказание, если вследствие его отбытия разрушаются все социальные связи и становится практически невозможной реинтеграция в законопослушное общество.

В-третьих, многочисленные криминологические исследования позволяют утверждать, что перспективными в деле установления общественного правопорядка являются вопросы предупреждения, позволяющие существенно снизить криминальную ситуацию.

Представляется, что указанные составляющие вполне могут быть включены в модель современной уголовной политики, именуемую моделью борьбы с преступностью.

Определившись с тем, что моделью современной уголовной политики является модель борьбы с преступностью, которая включает в себя целый арсенал средств и методов воздействия в рамках уголовно-правовой, криминологической (профилактической), уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной (пенетенциарной) и постпенетенциарной составляющей, считаем уместным перейти к вопросу о том, какие руководящие начала должны лежать в основе уголовной политики в целях эффективной реализации модели борьбы с преступностью.

В качестве актуальности рассмотрения заявленной тематики отметим то, что даже относительно корректности наименования категории «принципы уголовной политики» существуют различные точки зрения. Так, А. И. Бойко указывает: «Для подвижной и компромиссной политики по сравнению с консервативным по своему назначению правом принцип – нонсенс, аксиологические предложения и предположения, которые выдаются за принципы уголовной политики, точнее было бы именовать "приоритетными направлениями борьбы с преступностью"»[16].

Представляется необходимым в первую очередь определиться с тем, что же из себя представляет система принципов уголовной политики, для этого считаем допустимым обратиться к доктринальным положениям.

Г. Ю. Лесников говорит о существовании принципов «гуманизма; полинормативности, целостности уголовной политики, единства уго-

[14] *Лесников Г. Ю.* Полинормативность уголовной политики // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2009. № 2. С. 72.

[15] См.: Криминальная ситуация в Российской Федерации : состояние и тенденции / Д. А. Бражников, О. Р. Афанасьева, В. И. Коваленко, С. В. Маликов // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3. С. 70.

[16] *Бойко А. И.* Указ соч. С. 17.

ловной политики России, участия гражданского общества в формировании и реализации уголовной политики, взаимной ответственности личности, общества и государства, международного сотрудничества и взаимопомощи в борьбе с преступностью и терроризмом, экономии уголовной репрессии, обеспечения общественной и национальной безопасности»[17].

Согласно точке зрения П. Н. Панченко принципы уголовной политики представляют собой «единство социально-экономических, культурно-воспитательных и правовых мер борьбы с преступностью, сочетание в борьбе с преступностью мер предупреждения, сдерживания и вытеснения преступлений; единство законодательства о борьбе с преступностью, управления практикой его реализации и контроля, взаимодействия в борьбе с преступностью правоохранительных органов с иными государственными органами, трудовыми коллективами, общественными организациями и населением; единство неотвратимости, дифференциации и справедливости мер борьбы с преступностью»[18].

Д. В. Семыкин, говоря о противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, отмечает такие принципы уголовной политики, как принцип приоритета мер, направленных на предупреждение и профилактику; законности; справедливости; гуманизма; неотвратимости наказания; комплексной системы профилактики посредством сотрудничества государства с общественными и религиозными объединениями, иными организациями и гражданами[19].

Согласно точке зрения Н. А. Лопашенко к принципам уголовной политики стоит относить принципы социальной и научной обоснованности; законности и согласованности с разделяемым Россией международно-правовым регулированием; справедливости; демократизма; гуманизма; экономии репрессии; неотвратимости ответственности[20].

Э. Ф. Побегайло отмечает, что система принципов уголовной политики включает две группы: общие принципы и специальные. «К первой группе относятся принципы законности, демократизма, справедливости, гуманизма; ко второй – принципы приоритета профилактики преступлений, неотвратимости ответственности, личной и виновной ответственности, ее дифференциации, индивидуализации, экономии принудительных мер»[21].

В то же время современные научные исследования позволяют сформулировать достаточно объемный перечень принципов уголовной политики, который включает в себя следующие основополагающие начала: социальная обусловленность; демократическая сущность и легитимность; научная обоснованность и целесообразность; полинормативность и верховенство права; комплексность и целостность; гуманность и нравственность; предупредительное воздействие на преступность; законность и справедливость; равенство граждан перед законом и судом; защита потерпевших от преступлений и обеспечение им доступа к правосудию, защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения и ограничения ее прав; обеспечение права на квалифицированную юридическую помощь; обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту, презумпция невиновности; дифференциация и индивидуализация ответственности; неотвратимость ответственности; рациональное применение мер государственного принуждения, экономия уголовной репрессии, процессуальная экономия; соединение наказания с исправительным воздействием; соответствие уголовной политики международным стандартам[22].

М. В. Бавсун выделяет два базовых принципа уголовно-правового воздействия: законность и целесообразность, указывая производные от них принципы: вины; равенства всех граждан перед уголовным законом; справедливости; гуманизма; дифференциации уголовно-правового воз-

[17] *Лесников Г. Ю.* Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы) : автореф. дис. … д-ра юрид наук. М., 2005. С. 9.

[18] *Панченко П. Н.* Указ. соч. С. 21.

[19] См.: *Семыкин Д. В.* Уголовная политика Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов : автореф. дис. … канд. юрид наук. Ростов н/Д., 2008. С. 8.

[20] См.: *Лопашенко Н. А.* Уголовная политика. М., 2009. С. 46.

[21] *Побегайло Э. Ф.* Об углубляющемся кризисе российской уголовной политики // Современные проблемы уголовной политики : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Краснодар, 28–30 сентября 2012 г.) : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко. Краснодар, 2012. Т. 1. С. 14.

[22] См.: *Ендольцева А. В., Ендольцева Ю. В., Платонова Н. И.* Базовые начала уголовной политики : от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 4. С. 647.

действия; индивидуализации уголовно-правового воздействия; экономии уголовно-правового воздействия; неотвратимости уголовно-правового воздействия[23].

Вышеуказанные точки зрения свидетельствуют о следующем.

Во-первых, следует отметить факт множественности принципов, указываемых авторами. Считаем, что данное обстоятельство предопределено фундаментальностью и разнонаправленностью уголовной политики, включающей в себя по меньшей мере политику уголовно-правовую, криминологическую (профилактическую), уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную (пенетенциарную) и постпенетенциарную.

Во-вторых, такие указываемые авторами принципы, как целостность, единство, обеспечение общественной и национальной безопасности, по своей сути принципами не являются и выступают либо свойствами (признаками) системы принципов, либо целью ее существования.

В-третьих, отдельного рассмотрения заслуживает принцип равенства, поскольку, с одной стороны, не все авторы его причисляют к принципам уголовной политики, а с другой – данный принцип прямо закреплен в уголовном законе. Содержательно корректно принцип равенства граждан перед законом понимать как требование недопустимости учета «специфических» обстоятельств при решении вопроса привлечения к уголовной ответственности. Правоприменитель обязан узнать все необходимые сведения о лице, преступившем черту закона, установление которых требуется для верной уголовно-правовой оценки совершенного деяния и назначения лицу справедливых мер воздействия, при этом абстрагируясь от информации о поле, расе, вероисповедании и т. д.

Подчеркнем, что принцип равенства по своему существу содержательно является неотъемлемой составляющей таких принципов, как справедливость, в первую очередь, и неотвратимость – во вторую. Иными словами, не представляется возможным говорить о справедливом наказании в том случае, если в его основе лежит расовая или национальная принадлежность, имущественное положение и подобные факторы.

Таким образом, самостоятельное обособление признака равенства перед законом признается спорным, и видится уместной точка зрения Т. Р. Сабитова, согласно которой принцип равенства граждан перед законом следует исключить из Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) как не имеющий должной степени уголовно-правовой специфики[24].

В-четвертых, множественность принципов требуется приводить в систему, что представляется возможным с учетом разработанной теории принципов права, предполагающей их классификацию на общие, межотраслевые и отраслевые. Стоит отметить и то, что приведенные точки зрения авторов в ряде случаев также содержат варианты дифференциации (на общие и специальные либо на базовые и производные).

Как утверждает Н. М. Марченко, «общие принципы права – это его основные идеи, исходные положения или, как принято полагать, ведущие начала процесса формирования и функционирования всех норм, институтов и отраслей права»[25].

Говоря об общих принципах, авторы приводят в пример принципы справедливости, равноправия, гуманизма, демократизма, единства прав и обязанностей, сочетания убеждения и принуждения, законности и т. д.[26] Указанные принципы зачастую находят свое отражение среди точек зрения на принципы уголовной политики (чаще всего это принципы законности, справедливости, демократизма и гуманности).

Отдельно стоит отметить, что ученые справедливо указывают на существующую «закономерность определяющего воздействия положений Конституции на содержание и развитие уголовного права и его соответствие конституционным нормам»[27], равно как на существующую «закономерность влияния международных событий и актов, связанных с уголовноправовыми проблемами, на содержание национального уголовного права»[28].

---

[23] См.: *Бавсун М. В.* Уголовно-правовое воздействие : идеология, цели и средства реализации : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Омск. 2013. С. 27.

[24] См.: *Сабитов Т. Р.* Уголовно-правовые принципы : понятие, система и виды : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 13.

[25] *Марченко М. Н.* Понятие и основные признаки права // Теория государства и права. М., 1996. С. 295.

[26] См.: *Вопленко Н. Н., Рудковской В. А.* Понятие и классификация принципов права // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 41.

[27] *Пудовочкин Ю. Е., Андрианов В. К.* Закономерности формирования уголовного права // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 4. С. 4.

[28] Там же. С. 6.

С. С. Босхолов, говоря о справедливости наказания, утверждает, что «нельзя не учитывать общественное мнение, умонастроения российского народа, рядовых граждан, которые страдают от тотальной коррупции, как от чумы. Судя по их многочисленным высказываниям, только лишение свободы с конфискацией имущества было бы действительно справедливым наказанием, в особенности по отношению к крупным взяточникам, занимающим высокие посты в чиновничьей иерархии»[29].

Поддерживая указанную точку зрения, отметим, что представляется корректным понимание справедливости как восприятия реализации уголовной политики и ее оценка как справедливой обществом в целом.

По мнению Т. Р. Сабитова, более корректным будет переименование принципа справедливости в принцип соразмерности в ч. 1 ст. 6 УК РФ[30].

Такие принципы, как неотвратимость ответственности, о которой в свое время говорил еще Ч. Беккария, экономия мер уголовной репрессии, научная и социальная обоснованность и целесообразность, а также приоритет мер профилактики, мы склонны относить к специальным (производным). Говоря о принципе экономии мер уголовной репрессии, стоит отметить тезис Г. Ю. Лесникова, согласно которому «уголовно-правовой запрет должен рассматриваться в качестве крайней и временной меры… когда иные меры не оказали необходимого воздействия»[31].

В свою очередь актуальность рассмотрения вопросов обоснованности уголовной политики можно проиллюстрировать словами Ю. Е. Пудовочкина о том, что особое внимание необходимо уделять научности уголовной политики, означающей «криминологическую обоснованность принимаемых законов и осуществление уголовной политики… в соответствии с новейшими достижениями наук криминального и психолого-педагогического циклов». Данный автор среди принципов уголовной политики справедливо выделяет социально-экономическую обусловленность и реалистичность уголовной политики, означающие «ее адекватность уровню развития экономических, социальных отношений, идеологии и права, отказ от идеалистических и утопичных концепций» [32].

М. В. Бавсун справедливо отмечает, что в основе принципа целесообразности, «в ее уголовно-правовом понимании должно лежать подконтрольное, но вместе с тем разумное применение положений уголовного закона, где средства, предусмотренные в нем, всегда должны соответствовать тем целям, которые изначально ставятся законодателем перед уголовным законом»[33].

Неупомянутые нами принципы мы склонны исключить из перечня принципов уголовной политики ввиду того, что они реализуются преимущественно в рамках отдельно взятого направления уголовной политики, например:

– принцип дифференциации ответственности в рамках уголовно-правовой политики;

– принцип индивидуализации наказания в рамках уголовно-исполнительной политики (принимая во внимание не факт определения соответствующей меры воздействия, а существенно более значимый факт восприятия лицом данного наказания);

– принцип защиты прав потерпевших и права на квалифицированную юридическую помощь в рамках уголовно-процессуальной политики (даже с учетом известного тезиса Н. С. Таганцева «чем сильнее крепнет государство, тем дальше отодвигается на задний план потерпевшее лицо, а права общественного мстителя вполне и окончательно переходят к представителю государства»)[34].

Безусловно если принимать во внимание соотношение уголовной и уголовно-правовой политики как целого и части можно вести речь о том, что данные принципы являются все-таки принципами уголовной политики. Однако наша точка зрения состоит в том, что для столь фундаментальной категории необходимо предельно корректное определение основополагающих

[29] *Босхолов С. С.* Российский либерализм и проблемы антикоррупционной уголовной политики // Труды института государства и права российской академии наук. 2014. № 3. С. 39.

[30] См.: *Сабитов Т. Р.* Указ. соч. С. 13.

[31] *Лесников Г. Ю.* Уголовная политика в XXI веке : проблемы формирования и реализации // Современные проблемы уголовной политики : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Краснодар, 28–30 сентября 2012 г.) : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко. Краснодар, 2012. Т. 1. С. 141.

[32] *Пудовочкин Ю. Е.* Уголовно-правовые и криминологические проблемы предупреждения преступлений против несовершеннолетних : автореф. дис.… д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 22.

[33] *Бавсун М. В.* Указ. соч. С. 14.

[34] *Таганцев Н. С.* Лекции по русскому уголовному праву. Часть первая. СПб., 1890. Вып. 3. С. 1089.

начал. Иными словами, в состав принципов уголовной политики должны быть включены в первую очередь общеправовые (общие) принципы, с учетом их преломления в контексте решаемых уголовной политикой вопросов, и во вторую очередь – специальные (или «производные» от общих), охватывающие несколько направлений уголовной политики.

В качестве иллюстрации считаем уместным привести выдержку из Европейских тюремных правил, согласно которым утверждены следующие принципы: уважение лиц, лишенных свободы; сохранение за лишенными свободы их законных прав; соразмерность ограничений цели наказания с акцентом на ее минимизации; нарушение условий содержания не может оправдываться нехваткой ресурсов; содержание заключенных «должно максимально приближаться к позитивным аспектам»; содержание заключенных должно способствовать реинтеграции в свободное общество; привлечение социальных служб и гражданского общества; профессионализм сотрудников, исполняющих наказание; государственное инспектирование и независимый контроль тюрем[35].

Как видно, принципиальные вопросы пенетенциарного воздействия даже на уровне международного права, известного своей лаконичностью, укладываются в девять позиций, при этом несомненно важным представляется как отдельно взятое принципиальное положение, так и их совокупность, однако вопрос их включения в подобном виде в состав уголовных принципов считаем достаточно дискуссионным.

Изложение принципиальных положений путем многочисленного перечисления признаем нецелесообразным еще и постольку, поскольку при данном подходе неизбежно теряется (размывается) суть входящих в данную множественность позиций. Именно по данной причине у ряда авторов основополагающие начала законности, справедливости и т. п. находятся далеко не на первых местах, что недопустимо.

Подводя итог, отметим следующее.

Во-первых, доктринальный плюрализм относительно наименования и содержания моделей уголовной политики («война», «борьба», «сотрудничество», «противодействие», «компромисс в борьбе с преступностью» и т. п.) обусловлен комплексностью категории «уголовная политика», включающей в себя политику уголовно-правовую, криминологическую, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную и постпенетенциарную. Корректным представляется использование термина «борьба с преступностью», понимаемого как генеральное (стратегическое) направление, не исключающее использование различного арсенала средств и методов в зависимости от фактических обстоятельств и «этапа» борьбы с преступностью (предупреждение – борьба – ресоциализация).

Во-вторых, множественность точек зрения по вопросу принципов уголовной политики равным образом предопределена комплексностью категории «уголовная политика». В данном случае считаем уместным использовать разработанную и апробированную теорию принципов права, предполагающую их дифференциацию на общие, межотраслевые и специальные. В рамках данной классификации к общим принципам уголовного права стоит отнести принципы законности, справедливости, демократизма и гуманности.

К специальным (производным) следует отнести принципы неотвратимости ответственности, экономии мер уголовной репрессии, научной и социальной обоснованности, а также целесообразности, приоритета мер профилактики.

В отношении иных основополагающих начал наша точка зрения состоит в том, что с учетом фундаментальности категории «уголовная политика» такие принципы, как дифференциации ответственности, индивидуализации наказания, защиты прав потерпевших и ряд иных, следует исключить из перечня принципов уголовной политики ввиду того, что они реализуются преимущественно в рамках отдельно взятого направления уголовной политики.

В-третьих, такие свойства (признаки) системы принципов, как, к примеру, целостность и единство, а также цель уголовной политики – обеспечение общественной и национальной безопасности считать принципами по меньшей мере дискуссионно, равно как спорным видится указание в качестве принципа равенства граждан перед законом.

В-четвертых, только содержательная унификация в вопросе категории «модель уголовной политики» в совокупности с доктринальной проработкой классификации системы принципов уголовного права позволит выстроить дей-

[35] Council of Europe publishing. European Prison Rules. URL: http://rm.coe.int/16806ab9ze (дата обращения: 04.10.2022).

ствительно прочный доктринальный фундамент в свете непрекращающихся разговоров о необходимости формирования концептуальных начал уголовной политики современной России.

Библиографический список

Бабаев М. М. Уголовная политика и преступность как взаимодействие // Современные проблемы уголовной политики : материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т., 2015. С. 29–38.

Бавсун М. В. Уголовно-правовое воздействие : идеология, цели и средства реализации : автореф. дис. … д-ра юрид наук. Омск, 2013. 39 с.

Бойко А. И. Системная среда уголовного права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008. 49 с.

Босхолов С. С. Российский либерализм и проблемы антикоррупционной уголовной политики // Труды института государства и права российской академии наук. 2014. № 3. С. 31–43.

Вопленко Н. Н., Рудковской В. А. Понятие и классификация принципов права // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 35–48.

Ендольцева А. В., Ендольцева Ю. В., Платонова Н. И. Базовые начала уголовной политики: от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 4. С. 641–650.

Козаев Н. Ш. Состояние уголовной политики и вопросы преодоления кризисных явлений в уголовном праве // Юридический вестник ДГУ. 2016. Т. 17, № 1. С. 96–101.

Криминальная ситуация в Российской Федерации: состояние и тенденции / Д. А. Бражников, О. Р. Афанасьева, В. И. Коваленко, С. В. Маликов // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3. С. 66–78.

Лесников Г. Ю. Полинормативность уголовной политики // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2009. № 2. С. 72–78.

Лесников Г. Ю. Уголовная политика в XXI веке : проблемы формирования и реализации // Современные проблемы уголовной политики : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Краснодар, 28–30 сентября 2012 г.) : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко. Краснодар : Краснодарский университет МВД России. 2012. Т. 1. С. 141–152.

Лесников Г. Ю. Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 48 с.

Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М., 2009. 579 с.

Марченко М. Н. Понятие и основные признаки права // Теория государства и права. М. : Зерцало, 1996. 475 с.

Наумов А. В. Проблемы кодификации российского уголовного законодательства : новый уголовный кодекс или новая редакция кодекса // Уголовное право. 2009. № 4. С. 44–48.

Новичков В. Е. Проблемы обеспечения разработок концепции борьбы с преступностью в ходе уголовно-политического прогнозирования // Таврический научный обозреватель. 2016. № 6. С. 86–92.

Панченко П. Н. Предмет и система научных основ советской уголовной политики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1990. 32 с.

Побегайло Э. Ф. Об углубляющемся кризисе российской уголовной политики // Современные проблемы уголовной политики : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Краснодар, 28–30 сентября 2012 г.) : в 2 т. / под ред. А. Н. Ильяшенко. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2012. Т. 1. С. 14–24.

Побегайло Э. Ф. Уголовная политика современной России : авторская концепция // Вестник РГУ им. И. Канта. 2007. Вып. 9 : Экономические и юридические науки. С. 6–15.

Пронников А. В. Уголовно-правовая политика в сфере противодействия экономической преступности : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2008. 26 с.

Пудовочкин Ю. Е. Уголовно-правовые и криминологические проблемы предупреждения преступлений против несовершеннолетних : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. 59 с.

Пудовочкин Ю. Е., Андрианов В. К. Закономерности формирования уголовного права // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 4. С. 3–7.

Сабитов Т. Р. Уголовно-правовые принципы: понятие, система и виды : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 54 с.

Семыкин Д. В. Уголовная политика Российской Федерации в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов : автореф. дис. … канд. юрид наук. Ростов н/Д., 2008. 23 с.

Таганцев Н. С. Лекции по русскому уголовному праву. Часть первая. СПб., 1890. Вып. 3. 1216 с.

References

Babaev M. M. Criminal policy and crime as interaction // Modern problems of criminal policy : Materials of the VI International Scientific and Practical Conference. In 2 vol. 2015. P. 29–38.

Bavsun M. V. Criminal legal impact : ideology, goals and means of implementation : dr. legal sci. diss. abstr. Omsk, 2013. 39 p.

Bosholov S. S. Russian liberalism and problems of anti-corruption criminal policy // Proceedings of the

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2014. No. 3. P. 31–43.

Boyko A. I. System environment of criminal law : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 2008. 49 p.

Criminal situation in the Russian Federation : state and trends / D. A. Brazhnikov, O. R. Afanasyeva, V. I. Kovalenko, S. V. Malikov // Legal science and law enforcement practice. 2017. No. 3. P. 66–78.

Endoltseva A. V., Endoltseva Yu. V., Platonov N. I. The basic principles of criminal policy : from theoretical reasoning to de lege ferenda // All-Russian Journal of Criminology. 2019. T. 13, no. 4. P. 641–650.

Kozaev N. Sh. State criminal policy and the problems of overcoming the crisis in criminal law // Legal Bulletin of the DSU. 2016. Vol. 17, no. 1. P. 96–101.

Lesnikov G. Y. Criminal policy in the XXI century : problems of formation and implementation // Modern problems of criminal policy: materials of the III International Scientific and practical Conference (Krasnodar, September 28–30, 2012) : in 2 vol. / ed. A. N. Ilyashenko. Krasnodar : Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. Vol. 1. P. 141–152.

Lesnikov G. Y. Criminal policy of modern Russia (methodological, legal and organizational foundations) : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 2005. 48 p.

Lesnikov G. Yu. Prenormative criminal policy // Scientific works of the Russian Academy of advocacy and notaries. 2009. No. 2. P. 72–78.

Lopashenko N. A. Criminal policy. Moscow, 2009. 579 p.

Marchenko M. N. The concept and main features of law // Theory of State and law. Moscow : Zertsalo, 1996. 475 p.

Naumov A. V. Problems of codification of Russian criminal legislation: the new Criminal Code or the new edition of the Code // Criminal Law. 2009. No. 4. P. 44–48.

Novikov V. E. Problems of ensuring the development of the concept of combating crime in the course of criminal and political forecasting // Tauride scientific Observer. 2016. No. 6. P. 86–92.

Panchenko P. N. The subject and system of scientific foundations of Soviet criminal policy : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 1990. 32 p.

Pobegailo E. F. Criminal policy of modern Russia: author's concept // Bulletin of the Russian State University named after I. Kant. 2007. Iss. 9. Economic and Legal Sciences. P. 6–15.

Pobegailo E. F. On the deepening crisis of Russian criminal policy // Modern problems of criminal policy: materials of the III International Scientific and Practical Conference (Krasnodar, September 28–30, 2012) : in 2 vol. / ed. A. N. Ilyashenko. Krasnodar : Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. Vol. 1. P. 14–24.

Pronnikov A. V. Criminal law policy in the field of combating economic crime : dr. legal sci. diss. abstr. Omsk. 2008. 26 p.

Pudovochkin Yu. E. Criminal-legal and criminological problems of prevention of crimes against minors : dr. legal sci. diss. abstr. Moscow, 2005. 59 p.

Pudovochkin Yu. E., Andrianov V. K. Regularities of the formation of criminal law // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. No. 4. P. 3–7.

Sabitov T. R. Criminal law principles: concept, system and types : dr. legal sci. diss. abstr. Yekaterinburg, 2019. 54 p.

Semykin D. V. Criminal policy of the Russian Federation in the field of countering illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances and their analogues : dr. legal sci. diss. abstr. Rostov-on-don, 2008. 23 p.

Tagantsev N. S. Lectures on Russian criminal law. Part one. St. Petersburg, 1890. Iss. 3. 1216 p.

Voplenko N. N., Rudkovskoy V. A. The concept and classification of the principles of law // Leningrad Law Journal. 2014. No. 4. P. 35–48.

Уральский юридический институт МВД России

Маслов В. А., кандидат юридических наук, доцент, начальник научно-исследовательского и редакционно-издательского отдела

E-mail: maslov-lex@yandex.ru

Поступила в редакцию: 04.10.2022

Для цитирования:

Маслов В. А. Модели и принципы уголовной политики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 230–239. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/230–239.

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Maslov W. A., Candidate of Legal Sciences, Associated Professor, Head of the Research and Editorial and Publishing Department

E-mail: maslov-lex@yandex.ru

Received: 04.10.2022

For citation:

Maslov W. A. Criminal policy models and principles // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 230–239. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/230–239.

УДК 343.1
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/240–248

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ НА ИСТОРИЧЕСКИХ ЭТАПАХ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

С. А. Морозов
Южно-Уральский государственный университет

FORMATION OF THE RIGHT OF ACCESS TO JUSTICE IN CRIMINAL PROCEEDINGS AT HISTORICAL STAGES OF THE RUSSIAN STATE

S. A. Morozov
South Ural State University

Аннотация: осуществлен анализ содержания права на доступ к правосудию на исторических этапах развития российского уголовно-процессуального законодательства с момента его зарождения – Устава уголовного судопроизводства 1864 г. – до действующего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Проведены параллели между позитивными и негативными моментами положений существовавших на разных исторических этапах развития, а также на стадиях процесса, сохранившихся в действующем законодательстве. По каждому историческому этапу приведены выводы о состоянии права на доступ к правосудию в соответствующий исторический период.
Ключевые слова: доступ к правосудию, проверка сообщения о преступлении, предварительное расследование, защитник.

Abstract: the content of the right of access to justice at the historical stages of development of Russian criminal procedural legislation from its inception – Criminal Procedure Charter of 1864 to the current Criminal Procedural Code of the Russian Federation was analyzed. Parallels between the positive and negative aspects of the provisions that existed at different historical stages of development, as well as at the stages of the process, preserved in the current legislation, are drawn. For each historical stage the conclusions about the state of the right of access to justice in the relevant historical period are given.
Key words: access to justice, verification of a crime report, preliminary investigation, defender.

Право граждан на доступ к правосудию в уголовно-процессуальном аспекте формировалось с историей нашего государства. Объем данного права зависит от многих факторов текущего на определенный момент исторического периода, в том числе от идеологии правящей партии, политического режима и преследуемых государством целей, а также положения государства на международной арене. Например, сегодня на фоне вынужденного выхода нашего государства из Совета Европы российские граждане с 16 сентября 2022 г. утратили возможность обращения в Европейский суд по правам человека[1].

Решающую роль в развитии уголовно-процессуального законодательства, появлении права доступа к правосудию в отечественном уголовном процессе и в целом в становлении России как правового государства сыграла судебная реформа 1864 г., в частности Устав уголовного су-

© Морозов С. А., 2023

[1] Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. Заявление МИД России о запуске процедуры выхода из Совета Европы. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1804379/ (дата обращения: 20.04.2022).

допроизводства (далее также – Устав), утвержденный 20 ноября 1864 г.,[2] – первая российская кодификация уголовно-процессуального права и основная составляющая судебной реформы императора Александра II, которая ознаменовалась начальным, но в то же время ключевым на наш взгляд, условием доступного правосудия, а именно постепенным переходом от инквизиционной модели уголовного процесса к смешанной, с начальными элементами состязательности.

Именно этот момент является началом становления и развития доступного правосудия в Российском государстве. Также необходимо отметить роль реформы 1860 г., которая по сути своей явилась родоначальником органов предварительного расследования и выступала подготовительной к проведению судебной реформы 1864 г. и адаптации в новых реалиях. В 1860 г. на подготовительном этапе проведения судебной реформы 1864 г. были введены в действие нормативно-правовые акты, отвечающие структуре органов, осуществляющих досудебное производство. Приняты Указ об учреждении судебных следователей, Наказ судебным следователям и Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок, – аналог института проверки сообщения о преступлении в действующем Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ[3].

Как справедливо отметил Л. В. Головко, результат данной кодификации до сих пор не превзойден в России ни по сроку действия, ни по тщательности предшествовавших ему подготовительных работ. Устав уголовного судопроизводства, по сути, сформировал институциональные основы современного российского уголовного процесса, в рамках которых он развивается последние полтора века[4].

Отдельные авторы, в частности М. В. Немытина, С. В. Юношев, С. В. Ворошилова[5], утверждают, что Устав уголовного судопроизводства 1864 г. содержит отдельные принципы нынешнего уголовного судопроизводства. Вместе с тем принципы как категория в указанный период юристами не рассматривались, а имели характер отдельных норм, регулирующих ту стадию процесса, в части Устава которой они содержались, понятия принципа права на тот момент не существовало, на что также указывает В. А. Илюхина[6]. Несмотря на отсутствие текстуального закрепления принципов процесса в отдельную часть как гарантий доступности правосудия, прослеживается их формирование.

Так, в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. не было сказано о равенстве всех перед законом и судом, но в предшествующем Указе императора Александра II Правительствующему Сенату отмечалось стремление к развитию данного направления: «Рассмотрев сии проекты, мы находим, что они вполне соответствуют желанию нашему водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону…»[7].

Верно отметила Т. В. Якушева, что законодательство судебной реформы 1864 г. стало неисчерпаемым источником практически всех новелл, введенных в современное уголовно-процессуальное законодательство[8]. Устав уголовного судопроизводства 1864 г. безусловно является прямым и основным историческим источником действующего сегодня УПК РФ. Поскольку Устав выступает отправным моментом формирования правосудия, в период его действия правильнее, на наш взгляд, говорить не о доступе к правосудию как таковому, а о доступе к суду, доступе к праву на защиту, поскольку термин «правосудие» в Уставе не употребляется.

---

[2] Устав уголовного судопроизводства 1864 г. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/ (дата обращения: 20.03.2022).

[3] Полное собрание законов Российской империи. Т. 35. Отделение 1-е. 1860. От № 35303-36058. URL: https://www.prlib.ru/item/358484 (дата обращения: 24.07.2022).

[4] Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М., 2017. С. 145.

[5] *Немытина М. В.* Уголовный процесс как форма самоограничения государства (на примере судебных уставов 1864 г.) // Историко-Правовые проблемы. Новый ракурс. 2016. № 18. С. 3 ; *Юношев С. В.* Очерк развития адвокатуры в России // Юридический вестник Самар. ун-та. 2018. № 1. С. 88–92 ; *Ворошилова С. В.* Правовой статус обвиняемого по судебным уставам 1864 г. // Вестник Сарат. гос. юрид. академии. 2015. № 2. С. 25.

[6] *Илюхина В. А.* Принцип равенства всех перед судом в России : история и современность // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. 2020. № 3. С. 32–33.

[7] URL: https://www.prlib.ru/item/372558 (дата обращения: 17.07.2022).

[8] См.: *Якушева Т. В.* Дифференциация судебного производства (по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г.) // Известия Алтайского гос. ун-та. Серия: Право. 2010. С. 109.

Важным моментом обеспечения доступности правосудия современник той эпохи И. Я. Фойницкий – автор курса уголовного судопроизводства, который выступает своего рода комментарием к Уставу, отмечал легкость понимания Устава для любого грамотного человека, даже не являющегося юристом по профессии[9]. Понимание норм законодательства людьми без профессионального юридического образования говорит о совершенстве юридической техники законодательства.

Особый интерес в Уставе представляет сохранившаяся до настоящего времени структура, которая разделялась на досудебную и судебную стадии. В рамках этапа досудебного производства получил развитие институт предварительной проверки сообщения о преступлении как начальная стадия доступа лиц к защите своих прав в условиях уголовного процесса.

Несмотря на прямое отсутствие в Уставе стадии доследственной проверки, уже прослеживается регламентированная Уставом модель института проверки сообщения о преступлении, регулируемая также Наказом полиции о производстве дознания по происшествиям, которые могут заключать в себе преступление или проступок. По смыслу текста ст. 269 Устава вспомогательную роль полицейского дознания можно сопоставить с результатами материалов проверки сообщения о преступлении. Особый интерес здесь представляет сохранившееся до сегодняшнего дня межведомственное недоверие. Согласно Уставу следователь может и должен проверять материалы и результаты действий полиции, прежде чем приступить к расследованию. В нынешних условиях напротив, законом прямо не предусмотрено, но на практике существует ярко выраженное недоверие Следственного комитета (далее – СК РФ) и Прокуратуры Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел. Так, если следователю СК РФ передают материал проверки сообщения о преступлении, проведенной органами полиции и в принципе по содержащимся в ней материалам готовой к возбуждению уголовного дела или же отказу в возбуждении уголовного дела, в рамках проверки сообщения о преступлении он просто «обязан» повторно выполнить действия полицейских. Поэтому происходят многократные опросы уже опрошенных лиц по тем же обстоятельствам только другим сотрудником, а затем в случае возбуждения уголовного дела происходит все то же самое повторно в рамках уже следственного действия допрос, при всем этом материалы полученных объяснений еще не являются доказательствами. Таким образом, в процессе начального этапа досудебного производства рождается волокита, утрачиваются время и возможные доказательства. Результаты подобной бюрократии, на наш взгляд, прямо отражаются на нарушении принципа разумных сроков, а также прямо нарушают право на доступ к правосудию граждан, еще не имеющих процессуального статуса, а соответственно, и прав участников процесса.

Данная ситуация выступает примером негативной преемственности отдельных норм на протяжении более века. Вопрос необходимости института проверки сообщения о преступлении остается актуальным и сегодня, как начальный этап доступа к правосудию в уголовном процессе.

Преимуществом Устава уголовного судопроизводства 1864 г. по отношении к действующему УПК РФ является наделение в рамках так называемой нами аналогичной процедуры проверки сообщения о преступлении (хоть в тексте Устава об этом прямо не говорится, но по смыслу процедура аналогичная) заявителя статусом потерпевшего, который уже обладает определенными правами. Согласно ст. 301–304 Устава для начала работы судебного следователя необходима лишь жалоба заявителя (жалобщика), причем с момента подачи жалобы заявитель приобретает права потерпевшего, а согласно ст. 308 Устава подача жалобы не налагает обязанности доказывать преступное деяние, но подвергает ответственности за ложные сведения.

В нынешнем УПК РФ статус заявителя и всех лиц – участников проверки сообщения о преступлении не определен, что является существенным препятствием к реализации права на доступ к правосудию на первоначальном этапе. О совершенствовании стадии проверки сообщения о преступлении с целью обеспечения доступа к правосудию и реализации принципа разумного срока уголовного судопроизводства мы говорили в другом нашем исследовании[10].

[9] *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. Печ. по третьему изданию. Спб., 1910. СПб., 1996. С. 307.

[10] *Морозов С. А.* Проблемы реализации права на доступ к правосудию при возбуждении уголовных дел // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 141.

В Уставе впервые предусмотрено наделение сторон широким спектром прав и возможностей, несмотря на отсутствие определений потерпевшего и подозреваемого/обвиняемого, законодатель наделял указанные фигуры соответствующим процессуальным статусом.

Некоторые авторы указывают на менее проработанный в Уставе статус потерпевшего[11]. Вместе с тем большая часть норм Устава носит неопределенный к участникам процесса характер, например, С. В. Ворошилова[12] акцентирует внимание на праве обвиняемого приносить жалобы (ст. 491), при этом право подачи жалобы в конкретном случае на стеснение прав при проведении следственного действия предоставляется не обвиняемому, а участвующим в деле лицам, т. е. и потерпевшему в том числе.

Гарантией обеспечения прав участников процесса выступал Основной составляющий элемент доступного правосудия – оказание квалифицированной юридической помощи.

Судебная реформа 1864 г. положила начало институту профессиональных защитников – присяжных поверенных. Теперь к защитникам предъявлялись определенные требования: ими могли стать достигшие возраста 25 лет люди с юридическим образованием, незапятнанной репутацией и стажем юридической работы не менее 5 лет или работы в качестве помощника присяжного-поверенного. Впервые в Российской истории защитник стал профессиональным юристом, качество защиты существенно повысилось.

Устав выступил родоначальником современной адвокатуры. Нельзя не отметить, что защитник вступает в дело лишь на стадии ознакомления дела в суде – особенность защиты того периода. Защита осуществлялась по избранию и поручению лиц, обратившихся к поверенному, по назначению Советом присяжных или председателем суда из лиц, являющихся присяжными поверенными или кандидатами на судебные должности. Добровольная защита осуществлялась по просьбе подсудимого о назначении защитника и реализовывалась лишь в мировых судах. Защитником в мировом суде могло быть любое лицо, которому законом не воспрещалось ходатайствовать по чужим делам (ст. 44, 565 Устава). Сегодня же в соответствии с ч. 3 ст. 49 УПК РФ защитник вступает в дело с момента приобретения лицом статуса подозреваемого, как правило, с началом уголовного преследования.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г., безусловно, выступает историческим источником действующего УПК РФ, дав начало развитию обеспечения доступа к суду широких народных масс. На данном историческом этапе сформировались принципы гласности и состязательности судебного процесса, которые являются основными атрибутами доступного правосудия.

Поскольку Устав явился началом развития, необходимо отметить, что, хоть он и повторяет современный УПК РФ в очередности и структуре стадий процесса, проработаны они были в значительной степени меньше, отсутствовала стадия судебного контроля проведения отдельных следственных действий, а общие положения, выделенные сегодня в главу «Принципы уголовного судопроизводства», имели характер отдельных правовых норм.

Вместе с тем уже по содержанию первой главы Устава прослеживаются начала обеспечения надзорной деятельности суда и прокуратуры за законным задержанием и содержанием лиц под стражей в порядке действующего в ту эпоху законодательства. Более того, по смыслу ст. 1 понятно, что, прежде чем лицо будет привлечено к уголовной ответственности за совершенное преступление, должна пройти установленная Уставом процедура, тождественная современной модели предварительного расследования.

Следующим историческим этапом стала Великая октябрьская революция 1917 г. Формируется советский этап развития права, когда законность не рассматривалась первостепенной задачей. Политика пришедших к власти большевиков обусловливалась задачами противостояния буржуазии. Наряду с упразднением дореволюционных органов власти и управления, большевики начали преобразование прежней судебной системы.

Первым нормативно-правовым актом после революции стал Декрет о суде № 1[13], принятый 7 декабря 1917 г. Советом народных комиссаров и содержащий всего восемь пунктов. Основными моментами данного документа стало упразднение системы уставов 1864 г.

[11] *Шаров Д. В.* Понятие потерпевшего по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 141–143.

[12] *Ворошилова С. В.* Указ. соч. С. 22.

[13] URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5312/ (дата обращения: 20.07.202).

С пониманием абсурдности полного разрушения устоявшейся системы судопроизводства по уставам 1864 г. в феврале 1918 г. принимается Декрет о суде № 2[14], который имел определенную структуру и состоял из двенадцати разделов. Интересно заметить, что часть 4 Декрета № 2 имеет отсылку на правила ведения судопроизводства по уставам 1864 г. Таким образом, был решен вопрос и с правовым положением участников процесса, которые не были проработаны в декретах.

В качестве основного положения Декрета № 2 необходимо отметить возрождение института защиты (часть 7 «Об обвинении и защите»), вместе с тем в части 6 Декрета указывалось на возможность следственной комиссии ограничить участие защиты в предварительном следствии.

Главным упущением декретов являлось нерегламентирование порядока и сроков предварительного расследования, а также отдельных следственных действий, процессуальная форма в привычном сегодня виде отсутствовала. 20 июля 1918 г. Советом народных комиссаров РСФСР издан Декрет о суде № 3[15], дополнение декретов о суде и о революционных трибуналах.

Послереволюционный период, несмотря на частичное использование уставов 1864 г., следует назвать разрушительным в плане ликвидации демократических и состязательных начал уголовного процесса, что характеризуется и целями, которые преследовал законодатель того времени.

Необходимо отметить, что Конституция РСФСР 1918 г.[16], провозглашая интересы «обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров, предусматривала защиту социалистического Отечества, почетное право защищать революцию, не выходя за пределы политических и экономических гарантий», не регламентировала право на защиту гражданина Советской Республики вследствие совершенного в отношении него преступления.

В декабре 1919 г. приняты «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР». Данный документ интересен уже с момента введения Народного комиссариата юстиции, который характеризует сложившуюся систему того времени, когда о доступном суде и правосудии говорить нецелесообразно, учитывая преследуемые цели. По смыслу введения руководящих начал следует, что результатом Октябрьской революции явилось разрушение действовавшего угнетающего строя и всех буржуазных законов, буржуазного права как системы норм, «без особых правил, без кодексов вооруженный народ справлялся и справляется со своими угнетателями…», что еще раз подчеркивает преследование в первую очередь интересов правящего режима и отсутствие заботы о правовом регулировании. «Уголовное право имеет своей целью борьбу с нарушителями складывающихся новых условий общежития в переходный период диктатуры пролетариата…», «…пролетариат уничтожит государство как организацию насилия и право как функцию государства»[17].

Согласно п. 3 Руководящих начал задача советского уголовного права – посредством репрессий охранять систему общественных отношений, соответствующую интересам трудящихся масс, организовавшихся в господствующий класс в переходный от капитализма к коммунизму период диктатуры пролетариата.

Основной интерес в послереволюционный период для нас представляет Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР[18] (далее – УПК РСФСР) от 1 июля 1922 г. и 15 февраля 1923 г.[19],

[14] О суде : декрет от 7 марта 1918 г. № 2 // Библиотека нормативно-правовых актов Союза советский социалистических республик электронный ресурс. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_254.htm (дата обращения: 25.07.2022).

[15] О суде : декрет от 20 июля 1918 г. № 3 // Библиотека нормативно-правовых актов Союза советский социалистических республик электронный ресурс. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_316.htm (дата обращения: 25.07.2022).

[16] Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/ (дата обращения: 20.06.2022).

[17] Руководящие начала по уголовному праву РСФСР. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4859#JR5jcFTqAEM9RqHs1 (дата обращения: 20.06.2022).

[18] Об Уголовно-процессуальном кодексе : постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4006#1pclcFTAu1TcwIK11 (дата обращения: 25.06.2022).

[19] Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР : постановление ВЦИК от 15 февраля 1923 г. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3551#kg9mcFTOcMcnZKUZ (дата обращения: 25.06.2022).

где появились некоторые предпосылки к справедливому суду, но с учетом времени, и работы государственных органов, осуществлявших предварительное расследование, данные положения имели лишь текстуальное отражение. Положения, являющиеся гарантиями стороны защиты, корреспондировались легализованным произволом со стороны следственных органов. В этот период трудно говорить о доступности правосудия, а также о какой-либо заботе правящего режима о правозащите.

В статье 5 УПК РСФСР 1923 г. предусмотрено, что никто не может быть лишен свободы и заключен под стражу иначе как в случаях, указанных в законе, вместе с тем ст. 161 определяла широкий круг оснований для заключения под стражу при совершении преступления, за которое грозит лишение свободы. Отсутствовали и промежуточные контрольные стадии процесса.

Институт защиты и реальное положение дел подозреваемого/обвиняемого данного периода заслуживает отдельного внимания. Обобщив содержащиеся в УПК РСФСР права сторон можем сделать вывод, что защитник не допускался на стадию предварительного следствия, а допускался лишь в суд, весь спектр прав и гарантий защиты подозреваемый/обвиняемый реализовывал самостоятельно. Согласно ст. 142 УПК РСФСР 1922 г. на следствии подозреваемый мог давать показания и пояснения по существу подозрения, требовать править и дополнять протокол допроса. Согласно ст. 117 подозреваемый мог присутствовать при проведении следственных действий, задавать вопросы свидетелям и экспертам, данные права на тексте закона гарантировались запретом следователю, установленным в ст. 139, домогаться показаний путем насилия, угроз и иных подобных мер, кроме того, подозреваемый имел право отвода следователя (ст. 125). С вопросом о предании обвиняемого суду суд одновременно рассматривал поступившие к нему ходатайства сторон и выносил определение о допущении избранного подсудимым защитника или назначении такового, если к этому моменту защитник подсудимым не был избран (ст. 243 УПК РСФСР). Отсутствие защитника на стадии предварительного расследования не расценивалось как препятствие реализации обвиняемым права на защиту.

До принятия Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. и новых уголовно-процессуальных кодексов в республиках Союза ССР обвиняемый мог иметь защитника лишь после предания его суду.

Из общих условий производства предварительного следствия следует, что функции защиты некоторым образом возлагаются на следователя, что абсурдно, учитывая возможность следователя согласно ст. 111 УПК РСФСР 1922 г. предать обвиняемого суду без производства предварительного следствия, основываясь на материалах дознания.

Согласно ст. 113 УПК РСФСР 1922 г. «при производстве предварительного следствия следователь обязан выяснить и исследовать обстоятельства как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого, а равно все обстоятельства как усиливающие, так и смягчающие степень и характер его ответственности». Данное положение противоречиво, поскольку согласно ст. 111 следователь может отказаться от производства предварительного следствия и ограничиться предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и составлением обвинительного заключения. Невольно вспоминается распространенное на разных исторических этапах профессиональное выражение практикующих юристов «строгость закона смягчается необязательностью его исполнения».

Правовое положение потерпевшего по УПК РСФСР 1922 и 1923 гг. включало в себя разъяснение о праве заявления гражданского иска; право на переводчика; право иметь представителей; право указать на лицо как на совершившее преступление; право присутствовать при производстве отдельных следственных действий, в ходе которых получать ответы на вопросы, заданные другим участникам, заявлять отвод.

Добавим, что в переходный момент образования Союза ССР Конституции РСФСР 1925 г.[20] и 1937 г.[21] не предусматривали гарантий государственной защиты потерпевших от преступлений, отражая особенности существовавшего политического режима.

Следующим значимым этапом, характеризующимся существенными изменениями в сто-

[20] Конституция РСФСР : утв. постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/red_1925/185477/ (дата обращения: 01.08.2022).

[21] Конституция РСФСР : утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда Советов от 21 января 1937 г.). URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/ (дата обращения: 01.08.2022).

рону доступного правосудия, стало принятие Основ уголовного судопроизводства 1958 г.[22], которые связывают в том числе с общим смягчением режима в сравнении с законодательством – 1920–1930-х гг.[23] Усилены состязательные начала процесса, выраженные и первым появлением в законе раздела «Участники процесса, их права и обязанности», впервые дается понятие потерпевшего и очерчены его права. Появилась возможность ознакомления с материалами дела по окончании предварительного следствия, упоминается возможность участия в деле представителя потерпевшего.

Вслед за принятием Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. начинается разработка нового УПК РСФСР, принятого 27 октября 1960 г. и вступившего в силу с 1 января 1961 г.[24] Данный документ является наиболее продуманным и устойчивым за весь советский период вплоть до принятия УПК РФ 2001 г.

Характерной особенностью за всю историю уголовно-процессуального законодательства, начиная с судебной реформы 1864 г., является разграничение на стадии досудебного производства предварительного расследования на предварительное следствие и дознание, в связи с чем регламентирована стадия возбуждения уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, что позволило избежать необоснованных уголовных преследований в духе 1930-х гг.[25] Впервые в ст. 52 УПК появился процессуальный статус подозреваемого и отграничение его от обвиняемого.

Проводя параллели между УПК РСФСР и УПК РФ в вопросах гарантий права на защиту, необходимо отметить революционные изменения в вопросах возможности обеспечения защиты не только сторон состязания – защиты и обвинения в лице подозреваемого/обвиняемого и потерпевшего, но и иных участников процесса, например, свидетеля. Помимо прочего, обязанность разъяснения прав участникам следственных действий сегодня также возлагается на следователя/дознавателя, но вместе с тем участники процесса имеют возможность воспользоваться услугами профессионального защитника. Особое внимание привлекает тот факт, что подозреваемому/обвиняемому данное право гарантируется и обеспечивается государством, а вот потерпевший должен самостоятельно реализовывать данное право при наличии необходимости, а также самостоятельно реализовывать последующее возмещение расходов, что ставит его заранее в невыгодное отношение перед стороной защиты. Процессуальные издержки будут возмещены согласно п. 1,1 ч. 2 ст. 131 УПК РФ, но изначально потерпевший оплачивает услуги представителя самостоятельно.

Касательно гарантии права защиты необходимо отметить и момент вступления в процесс защитника. Если по УПК РСФСР защитник присутствует с момента предания обвиняемого суду, то по УПК РФ фактически защитник присутствует с момента получения лицом процессуального статуса подозреваемого.

Участие защитника в таких случаях может сыграть немаловажную роль. Согласно полномочиям защитника во время участия следственных действиях в качестве консультанта, предусмотренным ч. 2 ст. 53 УПК РФ, защитник вправе давать своему подзащитному в присутствии следователя/дознавателя краткие консультации, задавать с разрешения следователя/дознавателя вопросы допрашиваемым лицам; если следователь отвел вопросы адвоката участвующим в следственном действии лицам, на него возлагается обязанность отразить отведенные вопросы в протоколе следственного действия, что может сыграть роль при рассмотрении дела в судебной стадии.

Сегодня состязательность имеется на обеих стадиях процесса, адвокат вступает в дело и сопровождает подозреваемого/обвиняемого фактически с момента возбуждения дела. Напротив, по УПК РСФСР состязание происходит лишь в суде, что в условиях отсутствия защитника в процессе предварительного расследования ставит сторону защиты в крайне невыгодное положение. Все это позволяет сказать, что в сравнении с УПК РФ по УПК РСФСР и ранее использовавшемуся уголовно-процессуальному законодатель-

[22] Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 25 декабря 1958 г. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3900#vgtncFTmK6zkOv6l (дата обращения: 02.08.2022).

[23] Музей истории российских реформ. URL: http://музейреформ.рф/node/13878 (дата обращения: 02.08.2022).

[24] УПК 1960 г. URL: https://base.garant.ru/3975252/ (дата обращения: 02.08.2022 г.)

[25] Развитие отечественного уголовного процесса 2016 г. URL: https://pravo163.ru/razvitie-otechestvennogo-ugolovnogo-processa/ (дата обращения: 25.08.2022).

ству начало доступного правосудия через призму принципа состязательности осуществлялись лишь в стадиях судебного рассмотрения дела, что фактически и оправдывало понимание правосудия исключительно как деятельности суда.

Сегодня понятие правосудия много шире и включает в себя в том числе деятельность органов предварительного расследования, которые фактически и осуществляют основную работу по уголовному делу и непосредственным образом могут ограничивать и воздействовать на те или иные права участников процесса.

Подводя итог эволюции доступа к правосудию в России от судебной реформы 1864 г. до настоящего времени, мы видим, что в зависимости от того или иного режима развитие начал доступного правосудия имело свои взлеты и падения. Реформа 1864 г. дала мощный толчок к появлению состязательного процесса. Вместе с тем со сменой правящего режима и, как следствие, с изменениями целей государственной власти того времени в 1918 г. случилось резкое падение качества и в последующем постепенное восстановление логично построенного уголовно-процессуального закона вплоть до кодификации 1958–1961 гг.

Далее произошел еще один политический стресс для нашего государства. Можно сказать, что история повторилась – реализован развал СССР. Законодательство в этот раз не упразднено, а продолжило действовать вплоть до принятия нынешнего УПК РФ в 2002 г., который в условиях нового государственного режима отличался широкими началами в обеспечении защиты прав участников процесса.

Широкие гарантии и возможности обеспечения доступного правосудия в современной России обусловлены и демократическими началами нынешней государственной политики, которая согласно Конституции Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью и ставит их под охрану государством.

Библиографический список

Ворошилова С. В. Правовой статус обвиняемого по судебным уставам 1864 г. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2. С. 20–25.

Илюхина В. А. Принцип равенства всех перед судом в России : история и современность // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. 2020. № 3. С. 31–40.

Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М. : Статут, 2017. 1280 с.

Морозов С. А. Проблемы реализации права на доступ к правосудию при возбуждении уголовных дел // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 138–143.

Немытина М. В. Уголовный процесс как форма самоограничения государства (на примере судебных уставов 1864 г.) // Историко-правовые проблемы. Новый ракурс. 2016. № 18.

Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. Печ. по третьему изданию. Спб., 1910. СПб. : Альфа, 1996. 560 с.

Шаров Д. В. Понятие потерпевшего по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 141–143.

Юношев С. В. Очерк развития адвокатуры в России // Юридический вестник Самар. ун-та. 2018. № 1. С. 88–92.

Якушева Т. В. Дифференциация судебного производства (по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г.) // Известия Алтайского гос. ун-та. Серия : Право. 2010. С. 109–112.

References

Course of criminal procedure / ed. L. V. Golovko. 2017. 1275 p.

Foinitsky I. Ya. Course of criminal proceedings. Vol. 1. Published by the third edition. St. Petersburg, 1910. St. Petersburg : Alfa, 1996. 560 p.

Ilyukhina V. A. The principle of equality of all before the court in Russia : History and Modernity // Historical and Legal Problems. New foreshortening. 2020. No. 3. P. 31–40.

Morozov S. A. Problems of realization of the right of access to justice in criminal cases // Bulletin of Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky. 2022. No. 3. P. 138–143.

Nemytina M. V. Criminal procedure as a form of self-limitation of the state (by the example of judicial statutes of 1864) // Historical and Legal Problems. New foreshortening. 2016. No. 18.

Sharov D. V. The concept of the victim under the Statute of criminal procedure of 1864 // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. No. 3. P. 141–143.

Voroshilova S. V. Legal status of the accused under judicial statutes of 1864 // Bulletin of Saratov State Law Academy. 2015. No. 2. P. 20–25.

Yakusheva T. V. Differentiation of judicial proceedings (according to the Charter of criminal proceedings of 1864) // Proceedings of the Altai State University series Law. 2010. P. 109–112.

Yunoshev S. V. Sketch of the development of advocacy in Russia // Juridichesky vestnik of Samara University. 2018. No. 1. P. 88–92.

Южно-Уральский государственный университет
Морозов С. А., аспирант кафедры уголовного процесса, криминалистики, судебной экспертизы
E-mail: Morozov21SA@mail.ru

Поступила в редакцию: 12.12.2022

Для цитирования:
Морозов С. А. Формирование права на доступ к правосудию в уголовном процессе на исторических этапах Российского государства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 240–248. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/240–248.

South Ural State University
Morozov S. A., Postgraduate Student of the Criminal Procedure, Criminalistics, Forensic Examination Department
E-mail: Morozov21SA@mail.ru

Received: 12.12.2022

For citation:
Morozov S. A. Formation of the right of access to justice in criminal proceedings at historical stages of the Russian state // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 240–248. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/240–248.

УДК 343.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/249–253

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО МОШЕННИЧЕСТВА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

К. А. Зарубина
Юго-Западный государственный университет

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL FRAUD IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

K. A. Zarubina
Southwest State University

Аннотация: анализируются история происхождения понятия «мошенничество», нормативное закрепление указанного состава преступления в отечественном законодательстве (начиная с Судебника 1550 г. и заканчивая Уголовным уложением 1903 г.). При исследовании состояния профессионального мошенничества в России в XIX – начале XX в. рассматриваются отдельные уголовно-правовые меры борьбы с данной разновидностью преступной деятельности, в том числе усиление наказания за повторность совершения преступления. Выявлены основные криминальные специализации мошенников в исследуемый период, место профессиональных мошенников в преступной иерархии.
Ключевые слова: профессиональное мошенничество, мошенник, наказание, преступление, повторность, криминальный профессионализм.

Abstract: the article analyzes the history of the origin of the concept of «fraud», the normative consolidation of the specified corpus delicti (starting with the Judicial Code of 1550 and ending with the Criminal Code of 1903). When studying the state of professional fraud in Russia in the XIX– early XX century, separate criminal legal measures to combat this type of criminal activity, including increased punishment, are considered for the repetition of the crime. The main criminal specializations of fraudsters in the study period, the place of professional fraudsters in the criminal hierarchy are revealed.
Key words: professional fraud, fraudster, punishment, crime, repetition, criminal professionalism.

Профессиональная преступность имеет длительную историю развития. В дореволюционный период в России появилось множество криминальных «профессий», сформировались признаки криминального профессионализма, а преступный мир стал достаточно консолидированным и сплочённым. Как замечают отдельные исследователи, ещё на ранних этапах становления российского государства и права наблюдалась дифференциация уголовной ответственности в зависимости от повторности совершения преступления (ст. 5 Двинской уставной грамоты 1397 г.), и, начиная с этого периода, в российском криминальном мире имел место «преступный промысел»[1].

Особо стоит отметить, что в процессе развития указанной разновидности преступности одни криминальные «профессии» становились более распространёнными, другие – менее. Своим путём развивалась и «интеллектуальная» профессиональная преступность, требующая наличия у преступника не только специфических навыков (например, умений вора-карманни-

© Зарубина К. А., 2023

[1] См.: *Фарышев Е. В.* Основные этапы эволюции профессиональной преступности в России // Уголовная политика и культура противодействия преступности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар. 2016. Т. 2. С. 61–66.

ка незаметно для «жертвы» достать из кармана верхней одежды, сумки, другой ручной клади денежные средства, ценные вещи), но и особых знаний. К таким «интеллектуальным» видам преступности можно отнести профессиональное мошенничество.

По указаниям исследователей, первые упоминания о различных мошеннических операциях в России относятся ещё к феодальному периоду. Обмер и обвес, мелкий обман «на пирах», «притворные сделки ко вреду третьих лиц», составление поддельных актов – это лишь неполный список разновидностей мошенничества, «процветающих» в российском феодальном государстве[2].

Изначально мошенниками называли обычных воров, которые похищали денежные средства, срезая с пояса «жертвы» мешочек с деньгами («мошну»). Это не требовало особого мастерства, поэтому кражи на многолюдных площадях совершались очень часто. Однако не все хранили деньги в таких мешочках, что затрудняло развитие воровского дела. С появлением одежды европейского образца, венгерских, немецких, французских, саксонских платьев с множеством карманов появилась и новая преступная специализация – профессия вора-карманника.

В качестве самостоятельного состава преступления мошенничество впервые выделяется в Судебнике 1550 г. В ст. 58 указывалось: «…А мошеннику та же казнь, что и татю. А кто на оманщике взыщет и доведут на него, ино у ищеи иск пропал, а оманщика, как ни приведут, ино его бити кнутьем…»[3]. Однако значение терминов «обманщик» и «мошенник» законодатель не раскрывает.

С эволюцией отечественного законодательства под мошенничеством законодатель стал понимать обман с целью завладения чужим имуществом. Так, Екатерина II в Указе от 3 апреля 1781 г. «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях» разделила воровство в зависимости от характера совершения антиобщественного деяния на три типа: воровство-грабёж, воровство-мошенничество и воровство-кража[4].

Начиная с XIX в. российский закон под мошенничеством стал понимать похищение чужих вещей, денег, иного движимого имущества посредством обмана (ст. 2172 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. – далее Уложение о наказаниях 1845 г.)[5].

Согласно нормам Уголовного уложения 1903 г. мошенничество – это похищение посредством обмана, обвеса или иного обмана в количестве или качестве предметов при купле-продаже или другой возмездной сделке чужого движимого имущества с целью присвоения; побуждение посредством обмана, с целью доставить себе или другому лицу имущественную выгоду, к уступке права по имуществу или к вступлению в иную невыгодную сделку по имуществу[6]. Так, в данной формулировке мошенничество определяли не только как похищение, но и причинение иного имущественного ущерба без признаков хищения.

На утверждение мошенничества как криминального промысла в российском уголовном мире указывает тот факт, что закон в рассматриваемый период времени впервые в истории отечественного законодательства различал повторность совершения мошенничества. К примеру, за «учинение мошенничества» в третий раз преступника лишали всех особенных прав и преимуществ, ссылали на житьё в Сибирь, отдавали в исправительные арестантские отделения и т. д. (ст. 2182–2183 Уложения о наказаниях 1845 г.)[7]. Судебный устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г. при определении меры наказания также учитывал повторность как отягчающее обстоятельство (в соответствии с п. 1 ст. 175 данного нормативного правового акта наказание увеличивалось на шесть месяцев, если лицо было «уже однажды осуждённым за кражу или мошенничество»[8]). В связи с этим же обстоятельством общие суды могли увеличить наказание на одну степень. Примечательно, что

---

[2] См.: *Нурбагомедова А. Н.* История мошенничеств в феодальной России // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 898–900.

[3] Судебник 1550 года. URL: http://his95.narod.ru/1550_1.htm (дата обращения: 26.05.2022).

[4] Памятники русского права. Вып. VI. М., 1957. С. 411 ; Именной указ от 3 апреля 1781 г., данный сенату «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях. URL: http://base.garant.ru/58105240/#friends (дата обращения: 30.10.2019).

[5] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. Издано Н. С. Таганцевым. Изд. 7-е, перераб. и доп. СПб., 1892. С. 714.

[6] Уголовное уложение 1903 года. СПб., 1903. С. 120.

[7] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. С. 732–733.

[8] Судебные уставы с изложением рассуждений, на коих они основаны. Второе доп. изд. Часть четвертая. СПб., 1867. С. 79.

за совершение указанного преступления в четвёртый, пятый, шестой и более раз назначалось наиболее суровое наказание, которое предусматривалось за мошенничество. Полагаем, что это объяснялось особым «интеллектуальным», а значит, более опасным характером преступной деятельности. Уголовное уложение 1903 г. предусматривало усиление ответственности за мошенничество по отбытии двух, трёх наказаний за разбой, воровство, вымогательство или мошенничество до истечения 5 лет.

Как видим, именно в XIX в. в российском законодательстве появляются нормы, устанавливающие более высокую степень наказания за повторное совершение мошеннических действий, в связи с этим можно заключить, что именно с данного исторического периода профессиональное мошенничество оформляется как самостоятельное «направление» в эволюции профессиональной преступности России. Неслучайно мошенников в этот период времени в уголовном мире считали высшей «аристократией». Как отмечали современники: «Если воровство преимущественно вербовало своих адептов в низших классах, то мошенничество зачастую отыскивало деятелей в высших сферах общества. Известного рода утончённость, ловкость, сноровка и прочие качества, несовместимые с воровством – грубым видом преступлений против собственности – всегда обязательны для мошенничества, которое тем неожиданнее, находчивее и поразительнее, чем чище вымыты руки, чем более развита и завита голова…»[9]. Образовательный уровень у мошенников в исследуемый период был достаточно высоким. Современные исследователи также подчёркивают, что в то время «маравихеры» – профессиональные мошенники и воры, как и карточные шулеры высшей категории («червонные валеты»), составляли элиту преступного мира[10].

Профессиональных мошенников этого периода условно можно разделить на две группы: «профессионалов», занимающихся подлогом, подделкой различных финансовых документов (например, векселей), и мошенников, совершающих преступления против частной собственности. Вторая группа считалась более многочисленной. По узкой специализации данных профессиональных преступников дифференцировали также на несколько категорий. Например, «басманщики» занимались обманом посредством использования денежных, вещевых «кукол», «фармазовщики» совершали преступления с помощью фальшивых драгоценностей, а «менялы» или «вздержчики» использовали размен крупных денежных купюр. Существовали и иные узкие криминальные специализации[11], которые появлялись по мере развития экономических отношений в обществе и государстве.

Отдельно стоит отметить, что ученые указывают на рост профессионального мошенничества в исследуемый период, подчёркивая преобладание преступлений имущественной направленности, переход в структуре преступности к тайному похищению имущества от насильственного завладения чужой собственностью. С целью противодействия противоправной деятельности профессиональных мошенников розыск и задержание данной категории преступников осуществлялись узкоспециализированными нижними чинами полиции, которые внедрялись в криминальные группировки и «разоблачали» их. При этом, по данным отдельных статистических исследований, в этот период на 100 осужденных, совершивших однородные и (или) тождественные преступления – профессиональных преступников, приходилось около 14 % осуждённых именно за подлоги и мошенничества[12].

Особое место профессиональные мошенники заняли и в преступной иерархии. Так, наряду с «иванами» (неформальными лидерами преступного мира), «храпами» («тихой» оппозицией криминального сообщества) и другими категориями преступников выделяли «игроков» – профессиональных мошенников, шулеров. Причем часть из них имели более почитаемое «звание» – «титул» «мастаков»[13]. Отдельные исследователи называли мошенников и шулеров в дореволюционный период «счастливцами»[14]. В преступ-

[9] *Максимов С. В.* Сибирь и каторга : в 3 ч. / [Соч.] Часть вторая. СПб., 1871. С. 153.

[10] См.: *Хисамутдинов Ф. Р., Шалагин А. Е.* Особенности предупреждения профессиональной и рецидивной преступности (история и современность) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 4 (18). С. 50–55.

[11] См.: *Гуров А. И.* Профессиональная преступность : прошлое и современность. URL: http://yurpsy.com/files/biblio/gurov/06.htm (дата обращения: 18.05.2022).

[12] См.: Там же.

[13] См.: *Мацкевич И. М.* Мифы преступного мира. М., 2014. С. 57.

[14] См.: *Свирский А. И.* Мир тюремный (очерки). СПб., 1898. С. 1–5.

ном мире эти криминальные элементы пользовались особым почтением и уважением.

Таким образом, в России начиная с XIX в. профессиональное мошенничество было достаточно распространённым явлением, оно отличалось динамизмом развития и многообразием форм. Это подтверждает в том числе тот факт, что действующий в данный период уголовный закон особо преследовал повторность занятия этим видом преступной деятельности. Профессиональных мошенников того времени условно можно разделить на две группы: «профессионалов», занимающихся подлогом, подделкой различных финансовых документов (например, векселей), и мошенников, совершающих преступления против частной собственности. Вторая группа считалась более многочисленной. Число узких криминальных специализаций было существенным. Так, к началу XX в. в России сложилась особая «каста» мошенников, которые представляли собой «интеллектуальную» элиту преступного мира. Они имели высокую криминальную квалификацию, узкую специализацию, воспринимали свою общественно опасную деятельность как постоянный источник дохода. Отмечалось сплочение данного криминального сообщества. Всё это в совокупности указывало на по-настоящему профессиональный характер противоправной деятельности мошенников, а значит, и на окончательное закрепление признаков криминального профессионализма в их деятельности, что определяло необходимость совершенствования экономических, политических, правовых, информационных и организационных форм борьбы с этим видом преступлений.

Библиографический список

Гуров А. И. Профессиональная преступность : прошлое и современность. URL: http://yurpsy.com/files/biblio/gurov/06.htm

Именной указ от 3 апреля 1781 г., данный Сенату «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех губерниях. URL: http://base.garant.ru/58105240/#friends

Максимов С. В. Сибирь и каторга : в 3 ч. / [Соч.] Часть вторая. СПб. : тип. А. Траншеля, 1871. 353 с.

Мацкевич И. М. Мифы преступного мира. М. : Проспект, 2014. 449 с.

Нурбагомедова А. Н. История мошенничеств в феодальной России // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 898–900.

Памятники русского права. Вып. VI. М., 1957. 513 с.

Свирский А. И. Мир тюремный (очерки). СПб. : А. Н. Морозов, 1898. 223 с.

Судебник 1550 года. URL: http://his95.narod.ru/1550_1.htm

Судебные уставы с изложением рассуждений, на коих они основаны. Второе доп. изд. Часть четвёртая. СПб., 1867. 200 с.

Уголовное уложение 1903 года. СПб. : Сенатская типография, 1903. 144 с.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. Издано Н. С. Таганцевым. Изд. 7-е, перераб. и доп. СПб., 1892. 800 с.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб. : Типография Второго Отделения СЕИВК, 1845. 898 с.

Фарышев Е. В. Основные этапы эволюции профессиональной преступности в России // Уголовная политика и культура противодействия преступности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар, 2016. Т. 2. С. 61–66.

Хисамутдинов Ф. Р., Шалагин А. Е. Особенности предупреждения профессиональной и рецидивной преступности (история и современность) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 4 (18). С. 50–55.

References

Criminal Code of 1903. St. Petersburg : Senate Printing House, 1903. 144 p.

Faryshev E. V. The main stages of the evolution of professional crime in Russia // Materials of the International scientific and practical Conference. Krasnodar, 2016. No. 2. P. 61–66.

Gurov A. I. Professional crime : past and present. URL: http://yurpsy.com/files/biblio/gurov/06.htm

Judicial statutes outlining the reasoning on which they are based. Second supplementary edition. Part four. St. Petersburg, 1867. 200 p.

Khisamutdinov F. R., Shalagin A. E. Features of prevention of professional and recidivism (history and modernity) // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 4 (18). P. 50–55.

Maksimov S. V. Siberia and penal servitude: in 3 hours / [Op.] Part Two. St. Petersburg : A. Tranchel's type, 1871. 353 p.

Matskevich I. M. Myths of the criminal world. Moscow : Prospect, 2014. 449 p.

Monuments of Russian law. Issue VI. Moscow, 1957. 513 p.

Nurbagomedova A. N. History of fraud in feudal Russia // Humanities and Social Sciences. 2014. No. 2. P. 898–900.

Sudebnik 1550. URL: http://his95.narod.ru/1550_1.htm (accessed: 26.05.2022).

Svirsky A. I. Prison world (essays). St. Petersburg : A. N. Morozov, 1898. 223 p.

The Code of Criminal and Correctional Punishments of 1885 was published by N. S. Tagantsev. Seventh edition, revised and expanded. St. Petersburg, 1892. 800 p.

The Code of Criminal and Correctional Punishments. St. Petersburg : Printing House of the Second Branch of SEIVK, 1845. 898 p.

The nominal decree of April 3, 1781, given to the Senate «On the trial and penalties for theft of various kinds and on the establishment of workers' houses in all provinces». URL: http://base.garant.ru/58105240/#friends

Финансирование. НИР подготовлена в рамках государственного задания на 2023 год «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (номер 0851-20200033).

Financing. The research work was prepared as part of the state task for 2023«Transformation of private and public law in the context of an evolving individual, society and state» (number 0851-20200033).

Юго-Западный государственный университет
Зарубина К. А., преподаватель кафедры теории истории государства и права
E-mail: kris1996z@mail.ru

Поступила в редакцию: 27.09.2022

Для цитирования:
Зарубина К. А. История развития профессионального мошенничества в дореволюционной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 249–253. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/249–253.

Southwest State University
Zarubina K. A., Lecturer of Departments of Theory and History of State and Law
E-mail: kris1996z@mail.ru

Received: 27.09.2022

For citation:
Zarubina K. A. History of the development of professional fraud in pre-revolutionary Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 249–253. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/249–253.

УДК 343.9
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/254–257

ФОРЕНЗИКА И АНТИФОРЕНЗИКА: КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Е. С. Орленко, И. Г. Гришаева

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

FORENSICS AND ANTIFORENSICS: FORENSIC ASPECTS

E. S. Orlenko, I. G. Grishaeva

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh Branch)

Аннотация: рассматриваются основные криминалистические аспекты форензики, её особенности, следственные действия и тактические приёмы, направленные на раскрытие киберпреступлений. Анализируются способы сокрытия цифровых следов.
Ключевые слова: криминалистика, форензика, антифорензика, киберпреступления, криминалистическая тактика, следственные действия.

Abstracts: the paper reveals the main forensic aspects of forensics, its features, investigative actions and tactical techniques aimed at uncovering cybercrimes. The methods of hiding digital traces are analyzed.
Key words: criminalistics, forensics, anti-forensics, cybercrime, forensic tactics, investigative actions.

Появление персональных компьютеров в 1970-х гг. привело к глобальной компьютеризации общества, а разработка и распространение сети Интернет дало толчок к дальнейшей цифровизации различных сфер жизнедеятельности человечества. Так, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определил такие задачи, как научно-техническое и социально-экономическое развитие страны, среди которых особое значение имеет процесс ускоренного внедрения цифровых технологий во все отрасли.

Технический прогресс стал одной из причин развития новых видов противоправных деяний, именуемых киберпреступлениями, против которых традиционные методы раскрытия и расследования уже не эффективны. По данным экспертно-аналитического центра InfoWatch, в 2022 г., по сравнению с предыдущим, преступлений в сфере компрометации финансов в цифровой форме стало больше практически в 3,7 раза, т. е. на 269,9 %[1]. Вследствие стремительных изменений в политиках мира в современных условиях множество отраслевых групп испытывают серьезное давление со стороны киберпреступности. Значительно увеличились умышленные нарушения «извне» : с 70,4 до 95,3 % в сравнении 2022 и 2021 гг.[2] В то же время специалисты предполагают, что «могла вырасти латентность инцидентов внутреннего характера»[3]. А это означает, что перенос незаконной деятельности в виртуальное пространство ставит перед криминалистами абсолютно новые задачи.

Решением проблемы активного роста цифровых преступлений стало введение нового раздела криминалистики – форензики. По своей сути

© Орленко Е. С., Гришаева И. Г., 2023

[1] См.: Исследование утечек конфиденциальной информации в финансовой сфере : Мир – Россия, 2022 г. (аналитический отчет) // Экспертно-аналитический центр InfoWatch, 2023.

[2] См.: Там же.

[3] Там же.

это прикладная наука, направленная на раскрытие и расследование деяний, непосредственно связанных с компьютерной информацией. Она изучает методы получения, исследования именно цифровых доказательств, а также применения для этого современных технологий. Форензика занимается решением таких задач, как «создание программных и аппаратных инструментов для исследования и сбора данных, разработкой плана оперативно-розыскных мероприятий»[4].

Особенность компьютерной криминалистики заключается в изучаемых следах преступления, которые в основном не имеют материальной оболочки, вследствие чего специалист, не обладающий специфическими знаниями в сфере IT-технологий, не сможет провести необходимые «процедуры выявления механизма следообразования»[5]. Часть 2 ст. 164.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) прямо устанавливает обязательный характер привлечения специалистов при производстве «изъятия электронных носителей информации»[6]. Из этого вытекает следующая отличительная черта форензики, а именно специфический субъект. Так, при осуществлении осмотра места происшествия, а также вещественных доказательств согласно ч. 1 ст. 57 УПК РФ специалист дает разъяснения по вопросам, которые входят в «его профессиональную компетенцию»[7].

Поскольку форензика значительно отличается от остальных направлений криминалистики, следственные действия по раскрытию и расследованию киберпреступлений, криминалистическая тактика их производства имеют ряд особенностей. Например, осмотр места происшествия, процедура которого регулируется ст. 176 и 177 УПК РФ, представляет собой исследование цифровых объектов, находящихся на персональном компьютере, в целях обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления в информационном пространстве. Специфика данного действия связана с тем, что киберпреступление совершается не в реальном, материальном мире, а направлено на цифровое пространство. Поэтому для наиболее эффективной проработки механизма преступления в ходе расследования важно не упустить детали: обращение к DNS-серверу. Обращения к указанным данным могут признаваться доказательствами посещения конкретной веб-страницы, а значит, в дальнейшем играть важную роль. Также криминалисты в сфере IT-технологий зачастую обращаются к лог-файлам, содержащим сведения о событиях, фиксируемых сервером автоматически, без участия человека[8].

Еще одно важнейшее следственное действие – это обыск, закрепленный в ст. 182 УПК РФ. Данная процедура проводится с учетом определенных требований, среди которых можно выделить: установление «электрощита», который не допустит «приближение к данным объектам каких-либо лиц»[9]; запечатление компьютерной техники, а также наличие кабелей, места их положения и т. д. Также стоит отметить важность фиксирования информации, находящейся на мониторе в случае, если устройство включено. Выключение необходимо производить путем извлечения кабеля из корпуса компьютера или изъятия блока питания у ноутбука. Все технические средства опечатываются и упаковываются таким образом, чтобы исключить возможность утраты не только объектов физически, но и их информационной составляющей.

Выемка – следственное действие, необходимое для производства работы с электронными источниками и осуществления его осмотра не на месте происшествия. Перед началом проведения следственного действия следователь предлагает собственнику «выдать предметы и документы, подлежащие изъятию, а в случае отказа производит выемку принудительно»[10] согласно ч. 5 ст. 183 УПК РФ.

Для работы с электронными следами киберпреступлений криминалисты используют не только универсальные средства (компьютеры), но и специальные технические средства: устройства для клонирования жестких дисков и (или) иных носителей цифровой информации, определенные программы для проведения кримина-

[4] *Ломакин Д. Н.* Компьютерная криминалистика «Форензика» и киберпреступления в России в период пандемии // Молодой ученый. 2022. № 17 (412). С. 210.

[5] *Шуваева М. С., Николаева А. В.* Указ. соч. С. 235.

[6] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Там же.

[8] См.: *Федотов Н. Н.* Форензика – компьютерная криминалистика. М., 2007. С. 204.

[9] *Шуваева М. С., Николаева А. В.* Указ. соч. С. 236.

[10] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

листического исследования, персональные компьютеры, направленные на получение информации в полевых условиях, набор хэшей, фильтрующих изучаемые файлы, и т. д.

Стремительное развитие компьютерной криминалистики привело к тому, что лица, совершающие действия преступного характера, в стремлении избежать раскрытия их умысла усложняют структуру деяния и разрабатывают новые способы «маскировки» следов, которые в совокупности дают такое понятие, как «антифорензика». Например, поскольку программа непосредственно «несет в себе волю программиста»[11], она не является объективной реальностью. Злоумышленник может использовать «логическую бомбу» для того, чтобы уничтожить всю критическую информацию, если компьютер попадет в руки иного лица[12]. Данная программа срабатывает при соблюдении конкретных условий: выполнении (или невыполнении) определенных действий. Указанная ситуация ставит перед криминалистами задачу – определить обстоятельства срабатывания «логической бомбы». Ключ к пониманию алгоритмов действия программы лежит через понимание замысла ее автора.

Помимо вышеописанной разработки, можно отметить такие антикриминалистические меры, как программы, направленные на шифрование информации, очистку дисков или же иных носителей, сокрытие преступных данных. Также применяются системы и серверы для анонимизации активности в сети. На данный момент времени лица, совершающие преступления, зачастую используют VPN-соединения. Пользователи соединяются с провайдером «по закрытому каналу»[13], обеспечивающему защиту путем шифрования передачи данных. Помимо этого, особую популярность имеют специальные браузеры, сохраняющие анонимность. Среди них наиболее используемым является TOR Browser[14]. Данные способы сокрытия цифровых следов все еще являются эффективными. Основной метод борьбы с ними – это выявление владельца сервера, у которого изымаются все необходимые для расследования данные. Однако такой вариант получения доказательств имеет серьезный недостаток: на практике возможна ситуация отсутствия возможности установления владельца. Еще один способ сокрытия цифровых следов киберпреступления – несоответствие реального географического местоположения и времени, установленного на используемом устройстве.

Особый интерес в настоящее время вызывает цифровой отпечаток устройства. Он является уникальным электронным идентификатором, который содержит набор важных данных. После анализа браузера или конкретного устройства программное обеспечение для снятия отпечатков устройства сохраняет сведения на стороне сервера, вне контроля пользователя. Это позволяет идентифицировать и отслеживать пользователей интернета, даже когда они принимают обходные меры против файлов cookie. В то же время лица, желающие скрыть сведения о совершенных незаконных деяниях, разработали способы изменения таких данных. Зачастую они используют код, написанный на JavaScript, или же Canvas Blocker, однако наиболее эффективным является предоставление фиктивного отпечатка устройства. Существуют программы, которые случайным образом меняют данные при попытке браузера идентифицировать пользователя, в частности, Canvas Fingerprint Defender. Четких методов определения факта подделки цифрового отпечатка нет, однако специалисты могут сравнить используемые данные при совершении преступного деяния и, например, входа в личный аккаунт социальной сети.

Таким образом, можно сделать вывод, что форензика активно развивается в современных реалиях. Появление новых технологий ведет к образованию иных видов преступлений, раскрытие и расследование, а также пресечение и предупреждение которых невозможно без трансформации традиционных методов и выявления специальных способов. Киберпреступления – серьезная проблема современного общества, прогрессирующая с каждым годом все больше. Это проявляется в активном росте антифорензики, т. е. развитии методов и способов сокрытия цифровых следов незаконного деяния. Важно подчеркнуть, что эффективно организованная работа правоохранительных органов, создание новых действенных методов расследования, а также привлечение к работе компетентных кадров в сфере информационных технологий обе-

[11] *Федотов Н. Н.* Указ. соч. С. 18.

[12] Там же. С. 35.

[13] *Усманов Р. А.* Характеристика преступной деятельности, осуществляемой в сети Интернет посредством сервисов-анонимайзеров // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 4 (46). С. 139.

[14] Там же.

спечит снижение общего количества киберпреступлений.

Библиографический список

Исследование утечек конфиденциальной информации в финансовой сфере: Мир-Россия, 2022 г. (аналитический отчет) // Экспертно-Аналитический центр InfoWatch, 2023.

Ломакин Д. Н. Компьютерная криминалистика «Форензика» и киберпреступления в России в период пандемии // Молодой ученый. 2022. № 17 (412). С. 210.

Усманов Р. А. Характеристика преступной деятельности, осуществляемой в сети Интернет посредством сервисов-анонимайзеров // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 4 (46). С. 139.

Федотов Н. Н. Форензика – компьютерная криминалистика. М. : Юридический мир, 2007. С. 204.

Шуваева М. С., Николаева А. В. Роль форензики в расследовании киберпреступности. Криминалистический аспект // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 6-2 (57). С. 235–236.

References

Fedotov N. N. Forensics is computer forensics. Moscow : Legal World, 2007. P. 204.

Lomakin D. N. Computer forensics «Forensic» and cybercrime in Russia during the pandemic // Young scientist. 2022. No. 17 (412). P. 210.

Shuvaeva M. S., Nikolaeva A. V. The role of forensics in the investigation of cybercrime. Forensic aspect // International journal of the humanities and natural sciences. 2021. No. 6-2 (57). P. 235–236.

Study of leaks of confidential information in the financial sector : World-Russia, 2022 (analitical report) // InfoWatch Expert Analytical Center, 2023.

Usmanov R. A. Characteristics of criminal activity carried out on the Internet through anonymizing services // Legal Science and Law Enforcement Practice. 2018. No. 4 (46). P. 139.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Орленко Е. С., студент

E-mail: evgeniy.orlenko17@yandex.ru

Гришаева И. Г., кандидат биологических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и гражданского права и процесса

E-mail: grishaeva-ig@yandex.ru

Поступила в редакцию: 12.07.2023

Для цитирования:

Орленко Е. С., Гришаева И. Г. Форензика и антифорензика: криминалистические аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 254–257. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/254–257.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh Branch)

Orlenko E. S., Student

E-mail: evgeniy.orlenko17@yandex.ru

Grishaeva I. G., Candidate of Biology Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Criminal and Civil Law and Process Department

E-mail: grishaeva-ig@yandex.ru

Received: 12.07.2023

For citation:

Orlenko E. S., Grishaeva I. G. Forensics and antiforensics: forensic aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 254–257. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/254–257.

УДК 349.2
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/258–271

ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ В РАМКАХ МЕЖАМЕРИКАНСКОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

М. А. Лебедева
Дипломатическая академия МИД России

PROTECTION OF LABOUR RIGHTS WITHIN INTER AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

M. A. Lebedeva
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Аннотация: исследование посвящено защите трудовых прав в рамках Межамериканской системы защиты прав человека, сложившейся в странах Северной и Южной Америки, входящих в Организацию американских государств. В ходе исследования поставлены задачи: рассмотреть основные международные документы, провозглашающие трудовые права, в рамках Межамериканской системы защиты прав человека; проанализировать практику Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека по рассмотрению индивидуальных жалоб о нарушении трудовых прав; дать краткий обзор наиболее важным решениям Межамериканского суда по правам человека в отношении трудовых прав (Баэна Рикардо и другие против Панамы, Лагос дель Кампо против Перу и др.).
Несмотря на закрепление трудовых прав в основных документах Межамериканской системы защиты прав человека, долгое время трудовым правам не уделялось достаточно внимания в практике Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека (период «забвения»). С принятием в 2001 г. решения по делу Баэна Рикардо и других против Панамы ситуация несколько изменилась. Возможность непосредственной защиты трудовых прав по-прежнему не признавалась, но фактически многие нарушения трудовых прав становились предметом рассмотрения через призму гражданских и политических прав, закрепленных в Американской конвенции о правах человека 1969 г. Решение по делу Лагос дель Кампо против Перу открыло новый этап в защите трудовых прав, закрепив возможность их непосредственной защиты на основании ст. 26 Американской конвенции.
Ключевые слова: Латинская Америка, Организация американских государств, трудовые права, Межамериканская система защиты прав человека, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Американская конвенция о правах человека 1969 г., индивидуальные жалобы, нарушение трудовых прав.

Abstract: the study is devoted to the protection of labor rights within the Inter-American Human Rights Protection System established in the countries of North and South America, members of the Organization of American States.
In the course of the study, the following tasks were set: to consider the main international documents proclaiming labor rights within the Inter-American System for the Protection of Human Rights; to analyze the practice of the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights on the consideration of individual complaints about violations of labor rights; to give a brief overview of the most important decisions of the Inter-American Court of Human Rights in relation to labor rights (Baena Ricardo and Others vs. Panama, Lagos del Campo vs. Peru and others).

© Лебедева М. А., 2023

Despite the consolidation of labor rights in the main documents of the Inter-American Human Rights Protection System, for a long time labor rights haven`t received sufficient attention in the practice of the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights (the period of "oblivion"). With the adoption in 2001 of the decision in the case of Baena Ricardo and others v. Panama, the situation has changed somewhat. The possibility of direct protection of labor rights was still not recognized, but in fact many violations of labor rights became the subject of consideration through the prism of civil and political rights enshrined in the American Convention on Human Rights of 1969. The decision in the case of Lagos del Campo v. Peru opened a new stage in the protection of labor rights, securing the possibility of direct protection of labor rights based on article 26 of the American Convention.

Key words: Latin America, Organization of American States, labour rights, Inter–American system for the Protection of Human Rights, Inter-American Commission on Human Rights, Inter–American Court of Human Rights, American Convention on Human Rights of 1969, individual complaints, violations of labour rights.

Трудовые права заняли прочное место в системе прав человека, направленной на обеспечение всестороннего развития личности. Региональные модели регулирования труда и защиты трудовых прав все больше привлекают внимание российских ученых[1]. В то же время защита трудовых прав в рамках Межамериканской системы защиты прав человека незаслуженно остается без внимания.

Межамериканская система защиты прав человека (далее – Межамериканская система) относится к региональным системам защиты прав человека наряду с европейской и африканской системами защиты прав человека и характеризуется созданием в странах Северной и Южной Америки, входящих в Организацию американских государств, особого регионального механизма по восстановлению и защите нарушенных прав. К числу прав, признаваемых в рамках Межамериканской системы, относятся и трудовые.

В рамках Межамериканской системы действует особый юрисдикционный механизм защиты прав, включающий в себя деятельность Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека по рассмотрению индивидуальных жалоб.

Основные документы Межамериканской системы защиты прав человека о трудовых правах

Трудовые права признаются и закрепляются в следующих документах, принятых в рамках Межамериканской системы.

1. *Межамериканская хартия социальных гарантий (La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales)*[2], *принятая в 1947 г. в Рио-де-Жанейро, Бразилия.*

Хартия была первым документом в регионе, закрепившим трудовые права. Она включала в себя 39 статей и содержала широкий перечень трудовых прав. Так как перевод Хартии на русский язык обнаружить не удалось, представляется целесообразным кратко изложить содержание документа.

Согласно ст. 1 Хартия содержала фундаментальные принципы, распространяемые на всех работников, и минимум трудовых прав, которыми должны обладать работники американских государств. В этой же статье закреплялось равенство мужчин и женщин в пользовании правами, предоставленными Хартией.

Статья 2 Хартии устанавливала пять основных принципов:

1) труд выполняет социальную функцию, пользуется специальной защитой государства и не должен рассматриваться как предмет торговли;

2) каждый работник должен располагать возможностью достойного существования и пра-

[1] См.: *Давлетгильдеев Р. Ш.* Региональные модели международно-правового регулирования труда Казань, 2015. 176 с. ; *Кашкин Ю. С.* Трудовое право Европейского союза. М., 2009. 304 с. ; *Лушникова М. В.* К вопросу о региональных моделях международно-правового регулирования труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 47–50 ; *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Генезис евразийской региональной модели международно-правового регулирования труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 58–61.

[2] URL: http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/buscador/search/printInstrumento/34 ; https://www.oas.org/es/centro_informacion/default.asp (дата обращения: 28.05.2023).

вом на справедливые условия в развитии своей деятельности;

3) как умственный, так и технический и ручной труд должны пользоваться гарантиями, предоставляемыми трудовым законодательством, с особенностями, которые вытекают из условий его осуществления;

4) равному труду должна соответствовать равная оплата вне зависимости от пола, расы, веры и национальности работника;

5) права, закрепленные в пользу работника, неотчуждаемы, и законы, которые их признают, обязывают и служат интересам всех жителей территории, будь то граждане или иностранцы.

В рамках индивидуального трудового права Хартия предусматривала следующие права и гарантии работника: свободу труда (ст. 3), право на получение образования для совершенствования своих знаний и навыков (ст. 4), право на минимальную заработную плату (ст. 8), право на ежегодную премию пропорционально количеству отработанных дней в году (ст. 9), неотчуждаемость заработной платы и социальных пособий (ст. 10), нормальное рабочее время продолжительностью 8 часов в день или 48 часов в неделю (ст. 12), дополнительную оплату сверхурочной работы и работы в ночное время (ст. 12), еженедельный оплачиваемый отдых (ст. 13), отдых в праздничные дни (статья 14), ежегодный оплачиваемый отпуск (ст. 15), стабильность занятости (ст. 19) и др. В рамках коллективного трудового права признавались коллективные договоры и соглашения (ст. 7), закреплялись права работника на участие в доходах предприятий (ст. 11), на объединение (ст. 26), на участие в забастовке (ст. 27). Кроме того, Хартия закрепляла обязанность государств гарантировать соблюдение требований гигиены и безопасности на рабочем месте (ст. 30) и создавать систему обязательного социального страхования работников (ст. 31).

В Хартии содержались нормы об особенностях труда отдельных категорий работников: несовершеннолетних (ст. 16 и 17), женщин (ст. 18 и 33), государственных служащих (ст. 24), работающих на дому (ст. 21), работников торгового флота и авиации (ст. 23), работников умственного труда (ст. 25) и сельского хозяйства (ст. 38).

Хартию отличает подробное описание прав и гарантий, она напоминает краткий трудовой кодекс для американских государств.

Несмотря на то что Хартия не носила обязательного характера, она сыграла большую роль в дальнейшем признании в регионе трудовых прав и послужила образцом для национальных трудовых законодательств американских государств.

2. *Устав Организации американских государств (далее – ОАГ) (La Carta de la Organización de los Estados Americanos)*[3]*, принятый в 1948 г. на девятой Межамериканской конференции в г. Богота, Колумбия.*

Устав ОАГ не только закреплял создание новой региональной организации и определял ее институциональную структуру, но и предусматривал некоторые положения, относящиеся к трудовым правам, в особенности в главе VII «Всестороннее развитие».

Первоначальная редакция Устава ОАГ предусматривала лишь небольшое количество положений, относящихся к трудовым правам. Большинство положений, касающихся трудовых прав, были включены в Устав ОАГ Протоколом Буэнос-Айрес от 22 февраля 1967 г. К ним относятся ст. 34 g), 45 и 46 Устава.

3. *Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г. (La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*[4]*, принятая одновременно с Уставом ОАГ.*

Американская декларация прав и обязанностей человека (далее – Американская декларация) вместе с Американской конвенцией о правах человека 1969 г. составляет основу Межамериканской системы защиты прав человека. Как отмечается, Американская декларация была принята за 7 месяцев до принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и являлась первым международным универсальным документом по правам человека[5].

---

[3] Устав организации американских государств (на русском языке). URL: https://docs.cntd.ru/document/1902051 (дата обращения: 28.05.2023) ; La Carta de la Organización de los Estados Americanos. URL: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp (дата обращения: 28.05.2023).

[4] Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, 2016. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_02_declaracion_americana_derechos_hombre.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[5] См.: *Миронов Н. М.* Межамериканская система защиты прав человека : генезис и основные институты // Международное публичное и частное право. 2009. № 5. С. 29–43.

В отличие от Американской конвенции о правах человека 1969 г. Американская декларация не является юридически обязательной. В зарубежной и российской юридической литературе обсуждаются проблемы обязательности Американской декларации и случаев ее применения. В целом авторы заключают, что Американская декларация применяется: 1) в отношении государств – членов ОАГ, которые не ратифицировали Американскую конвенцию о правах человека 1969 г.; 2) в случае обжалования нарушения прав человека, которые имели место до ратификации государством Американской конвенции о правах человека 1969 г.[6]

Американская декларация закрепляет следующие трудовые права: право на труд и справедливое вознаграждение, гарантирующее работнику уровень жизни, позволяющий обеспечивать его самого и его семью (ст. XIV); право на отдых и его использование (ст. XV); право на объединение, в том числе право на объединение в профсоюзы (ст. XXII).

Спецификой этого документа является не только закрепление широкого перечня прав, но и обязанностей человека. Статья XXXVII Американской декларации устанавливает обязанность трудиться в силу своих способностей и возможностей для получения средств к существованию или в пользу общества.

4. *Американская конвенция о правах человека 1969 г. (Пакт Сан-Хосе; La Convención Americana de Derechos Humanos)*[7]*, принятая в 1969 г. на второй специальной межамериканской конференции в г. Сан-Хосе, США.*

В отличие от Американской декларации этот документ является юридически обязательным для государств, которые его ратифицировали.

В Американской конвенции о правах человека (далее – Американская конвенция) основное внимание уделяется гражданским и политическим правам. Экономическим, социальным и культурным правам посвящена только глава III, состоящая из одной статьи. Статья 26 документа закрепляет обязанность государств-участников принимать меры как внутренние, так и в рамках международного сотрудничества, и уделять внимание экономическим и техническим мероприятиям с целью достижения посредством законодательных и иных подходящих мер прогресса в полной реализации прав, включенных в экономические, социальные, образовательные, научные и культурные стандарты, содержащиеся в Уставе ОАГ в редакции Протокола, принятого в Буэнос-Айресе.

Статья 26 не содержит перечня экономических, социальных и культурных прав и отсылает по этому вопросу к Уставу ОАГ в редакции Протокола Буэнос-Айрес. На момент принятия Американской конвенции предполагалось, что экономические, социальные, образовательные, научные и культурные стандарты уже в достаточной мере сформулированы в Уставе ОАГ[8]. Вместе с тем собственно перечня трудовых прав Устав ОАГ не содержит, закрепляя обязанности государств-членов предпринимать или направлять максимальные усилия для достижения определенных целей.

Это вызывает некоторые трудности в практике Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека по определению трудовых прав, подлежащих защите на основании ст. 26 Американской конвенции.

Некоторые гражданские и политические права, закрепленные Американской конвенцией, имеют непосредственное отношение к реализации трудовых прав. Так, ст. 1 закрепляет запрет дискриминации, ст. 6 (запрет рабства) содержит запрет обязательного или принудительного труда, ст. 16 говорит о праве на объединение в организации профсоюзного характера, ст. 19

[6] См.: Региональные системы защиты прав человека : учебник для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.] ; под ред. А. Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. 378 с. URL: https://urait.ru/bcode/512773 (дата обращения: 28.05.2023) ; *Ковалев А. А.* Международная защита прав человека. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Текст на русском языке: Американская конвенция о правах человека 1969 г. Доступ из справ.-информ. системы «Гарант». Текст на испанском языке: Официальный сайт Межамериканского суда по правам человека. URL: https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf (дата обращения: 28.05.2023) ; Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural. 2016. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[8] *Miguel Francisco Canessa Montejo*. Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional. Tesis Doctoral. URL: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 28.05.2023).

устанавливает право несовершеннолетнего на меры защиты со стороны семьи, общества и государства.

5. *Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол) 1988 г. (El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador»)*[9].

Был принят на 18-й регулярной сессии Генеральной ассамблеи ОАГ в г. Сан-Сальвадор, Республика Эль-Сальвадор.

С течением времени стало очевидно, что закрепленных в Уставе ОАГ экономических, социальных, образовательных, научных и культурных стандартов недостаточно для полноценной реализации экономических, социальных и культурных прав. Поэтому было принято решение закрепить эти права в отдельном документе в рамках ОАГ.

Эта мысль отражена в преамбуле Сан-Сальвадорского протокола: государства-участники «принимают во внимание, что хотя основные экономические, социальные и культурные права признаны в предшествующих международных документах как на универсальном, так и на региональном уровне, имеет большое значение, чтобы эти права были подтверждены, развиты, усовершенствованы и защищены в целях американской интеграции, на базе всестороннего уважения прав личности, демократического режима, так же как и права народов на развитие, на самоопределение и свободное распоряжение богатствами и натуральными ресурсами».

Трудовые права закреплены в ст. 6, 7 и 8 Сан-Сальвадорского протокола. Статья 6 регламентирует право на труд и обязанность государств-участников принимать меры, гарантирующие полную реализацию права на труд, в особенности достижение полной занятости, профессиональную ориентацию и развитие проектов по профессионально-техническому обучению, в частности в отношении инвалидов.

В ст. 7 протокола устанавливается право на справедливые, благоприятные и удовлетворительные условия труда, которое включает в себя: вознаграждение, гарантирующее как минимум благоприятное и достойное существование работникам и членам их семей, равную оплату за равный труд; право работника следовать своему призванию и заниматься деятельностью, наиболее отвечающей его ожиданиям, менять место работы; право на продвижение по службе; право на стабильность занятости и на компенсацию или восстановление на работе в случае необоснованного увольнения; соблюдение требований гигиены и безопасности; запрет привлекать несовершеннолетних в возрасте до 18 лет к работе в ночное время, во вредных и опасных условиях труда или к любой другой работе, которая может нанести вред его здоровью, безопасности или нравственности; разумное ограничение продолжительности рабочего времени, как ежедневной, так и еженедельной; право на отдых, распоряжение свободным временем и оплачиваемый отпуск.

Статья 8 протокола предусматривает право на создание профсоюза и право на участие в забастовке.

Механизм контроля за соблюдением Сан-Сальвадорского протокола установлен ст. 19. Государства-участники обязуются представлять Генеральному секретарю ОАГ периодические отчеты о принятии прогрессивных мер по соблюдению предусмотренных Сан-Сальвадорским протоколом прав. Отчеты передаются Генеральным секретарем в Межамериканский совет по интегральному развитию (ранее – в Межамериканский экономический и социальный совет), а также в Межамериканскую комиссию по правам человека. Межамериканский экономический и социальный совет готовит для Генеральной ассамблеи ОАГ ежегодные отчеты, содержащие анализ ситуации по соблюдению экономических и социальных прав и рекомендации. Отчеты о соблюдении государствами-участниками экономических, социальных и культурных прав вправе готовить и Межамериканская комиссия по правам человека.

Кроме того, в случае нарушения прав, провозглашенных в ст. 8 а) и 13 Сан-Сальвадорского протокола (право на создание профсоюза и вступление в профсоюз; право на образование) возможно обращение с индивидуальной жалобой в Межамериканский суд по правам человека.

6. Отдельные трудовые права закреплены в ряде специальных международных докумен-

[9] El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador». URL: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37894/norma.htm (дата обращения: 28.05.2023).

тов, принятых в рамках ОАГ, к ним, например, относятся *Межамериканская конвенция по предотвращению, пресечению насилия в отношении женщин и наказания за него 1994 г.* (Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer/ Convención Belem do Pará)[10] и *Межамериканская конвенция о защите прав человека пожилых людей* (Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores)[11].

Деятельность Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека по защите трудовых прав

Главной задачей Межамериканской комиссии по правам человека (далее – Комиссия) является содействие уважению и защите прав человека. Полный перечень полномочий Комиссии содержится в ст. 41 Американской конвенции. Наиболее важными из них являются следующие[12]: осуществлять визиты «на места» (in loco); подготавливать доклады о ситуации с соблюдением прав человека в определенной стране или по определенной теме; рассматривать индивидуальные петиции или жалобы; принимать меры предосторожности (меры защиты); оказывать государствам-членам консультативную и техническую помощь. Как отмечает Н. М. Миронов, Комиссия не является вспомогательным органом при Межамериканском суде по правам человека (далее – Суд), а имеет статус самостоятельного органа, реализующего альтернативный Суду механизм рассмотрения дел[13].

Наибольший интерес вызывает деятельность Комиссии по рассмотрению индивидуальных жалоб на нарушение государством предусмотренных Американской конвенцией прав (в том числе трудовых), которые может подать любое лицо или группа лиц или любая неправительственная организация (ст. 44 Американской конвенции).

В ходе рассмотрения дела Комиссия стремится к дружественному урегулированию спора. Если стороны приходят к соглашению по спорному вопросу, Комиссия готовит доклад с изложением фактов и достигнутого решения (ст. 49), если нет – в докладе Комиссии отражаются факты, заключение и рекомендации Комиссии (ст. 50). Если в течение трех месяцев рекомендации Комиссии не выполняются государством, Комиссия вправе передать дело в Суд (если государство ратифицировало Американскую конвенцию и признало юрисдикцию Суда) или принять доклад с указанием рекомендаций и сроков, в течение которых должны быть приняты меры по исправлению ситуации (ст. 51).

К полномочиям Суда относятся рассмотрение жалоб на нарушение государством прав, предоставленных Американской конвенцией и протоколами к ней, при этом только государства – стороны спора и Комиссия имеют право направлять спор в Суд (ст. 61, 62 Американской конвенции), а также подготовка консультативных заключений в отношении толкования Американской конвенции и других договоров, касающихся защиты прав человека в американских государствах (ст. 64).

В практике Комиссии и Суда по защите трудовых прав выделяют три этапа:

1) «забвение», когда Комиссией и Судом практически не рассматривались дела по защите трудовых прав (до 2001 г.);

2) косвенное признание, когда дела по защите некоторых трудовых прав и свобод (например, право на труд, право на создание профсоюзов и право на забастовку) рассматривались через призму гражданских и политических прав, закрепленных в Американской конвенции (запрет рабства, право на объединение и др.) (2001–2017);

3) непосредственное признание трудовых прав и возможности их защиты (с 2017 по настоящее время)[14].

Долгое время в практике Комиссии и Суда защите трудовых прав практически не уделя-

[10] Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará). URL: https://www.corteidh.or.cr/tablas/26547.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[11] Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores. URL: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[12] CIDH. Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estandares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 331, 30 octubre 2020. P. 9. URL: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf (дата обращения: 10.12.2021).

[13] См.: *Миронов Н. М.* Указ. соч. С. 29–43.

[14] *César Augusto Carballo Mena*. Derechos Laborales en la Corte Interamericana de derechos humanos // Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social. 2021. Núm. 2. URL: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7920180 (дата обращения: 28.05.2023).

лось внимания[15]. Этому способствовала ст. 26 Американской конвенции, не содержащая перечня трудовых прав и не закрепляющая их содержания. Отсутствие упоминания о трудовых правах в докладах Комиссии и решениях Суда объясняется также наблюдавшимися в этот период серьезными нарушениями других основополагающих прав (права на жизнь и др.) в отношении работников или профсоюзных лидеров, которые были убиты или необоснованно задержаны[16].

В рамках первого этапа (до 2001 г.) следует отметить консультативное заключение Суда от 13 ноября 1985 г. об обязательном членстве журналистов в Ассоциации журналистов[17]. В заключении Суд рассматривал вопрос о возможном противоречии обязательного членства как необходимого требования для работы журналистом (согласно Закону № 4420 Коста-Рики) ст. 13 (свобода мнения и его выражения) и 29 (ограничения, касающиеся толкования) Американской конвенции. Суд указал, что свобода мнения относится к основным принципам публичного порядка и требует, чтобы в демократическом обществе гарантировались свободный обмен новостями, идеями и мнениями, а также широкий доступ общества к информации. Суд заключил, что обязательное членство журналистов в той мере, в какой противоречит основным принципам публичного порядка, в данном случае свободе мнения, нарушает положения Американской конвенции.

Как видно, обязательное членство журналистов не рассматривалось Судом с точки зрения возможного нарушения трудовых прав. В то же время Суд высказался по вопросу о допустимости обязательного членства в профессиональных объединениях в целом, указав, что обязательное членство само по себе не противоречит Американской конвенции, а лишь составляет средство регулирования и контроля нравственности и этики в профессии. Суд допустил введение обязательного членства в объединениях для других профессий, например, адвокатов или врачей, если это не нарушает основные принципы публичного порядка[18].

В этот период Комиссией было рассмотрено несколько дел о необоснованных задержаниях и убийствах профсоюзных лидеров. В деле Сенон Уамани против Перу (ежегодный доклад Комиссии за 1998 г.)[19] рассматривалось задержание властями Перу руководителя профсоюза учителей, впоследствии пропавшего без вести. Комиссия признала нарушение права на жизнь, на личную свободу, на уважение физической, духовной и моральной целостности и на судебную защиту, но не исследовала возможное нарушение права на объединение в профсоюзы. Такие же выводы были сделаны в отношении дела Америго Савала против Перу (ежегодный доклад Комиссии за 1999 г.)[20], делегата профсоюза компании-подрядчика «Benavidez-Gutiérrez», задержанного вооруженными силами и пропавшего без вести.

Начало второго этапа (2001–2017 гг.) связывают с принятием Судом решения от 2 февраля 2001 г. по делу *Баэна Рикардо и других против Панамы*[21]. В данном деле рассматривалась жалоба 270 работников, уволенных в связи с принятием закона Ley 25. События развивались следующим образом. Председатель профсоюзов государственных предприятий 16 октября 1990 г. направила Правительству Панамы 13 петиций с требованиями по защите трудовых прав и соблюдению трудового законодательства. Правительство отказалось удовлетворять эти требования. Тогда председатель профсою-

[15] См.: Sánchez Castañeda, A. La presencia del derecho del trabajo en la Corte Interamericana // Kurczyn Villalobos P. Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum : en homenaje al doctor Jorge Carpizo. 2014. Núm. 703. P. 225–241. URL: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3684-derechos-humanos-en-el-trabajo-y-la-seguridad-social-liber-amicorum-en-homenaje-al-doctor-jorge-carpizo (дата обращения: 28.05.2023) ; *López-Patrón J. M.* Los derechos laborales en el sistema interamericano de protección de derechos humanos: la protección de los derechos económicos, sociales y culturales // Revista Colombiana del Derecho Internacional. 2008. Núm. 12. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562008000100008#num13 (дата обращения: 28.05.2023).

[16] *López-Patrón J. M.* Op. cit.

[17] Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el gobierno de Costa Rica.

[18] Sánchez Castañeda, A. Op. cit. P. 227–231.

[19] Caso 10.879, Zenón Huamani vs. Perú. Informe anual de1998.

[20] Caso 10.820, Américo Zavala vs. Perú. Informe anual de 1999.

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

зов призвала к проведению 4 декабря 1990 г. мирной демонстрации и забастовке на 24 часа. Проведение мирной демонстрации совпало с бегством полковника Эдуардо Эррера Хасана с острова Наос и захватом им вместе с группой военных штаба полиции. На следующий день началась забастовка на 24 часа, но практически сразу она была прекращена из-за опасений работников, что эти события свяжут с действиями военных. Законодательному собранию Панамы 6 декабря 1990 г. было поручено разработать закон об увольнении государственных служащих, принимавших участие в мирной демонстрации и забастовке, по причине их участия в насильственной смене конституционного строя. Еще до вступления в силу этого закона 270 работников, являвшихся государственными служащими, были уволены. Закон (Ley 25) был принят 14 декабря 1990 г. и действовал с обратной силой с 4 декабря 1990 г. Этот закон предусматривал, что споры уволенных работников должны рассматриваться в административном, а не в судебном порядке, как это было предусмотрено действовавшим на тот момент законодательством.

В жалобе работников указывалось на нарушение государством права на собрания (ст. 15 Американской конвенции), на объединение в ассоциации профсоюзного характера (ст. 16), на справедливый суд (ст. 8), принципа нераспространения обратной силы закона (ст. 9) и права судебной защиты (ст. 25).

Сначала Комиссия, а затем и Суд признали нарушение права на собрания: принятый закон не запрещал осуществление этого права, но фактически работников, которые его осуществляли на практике, наказывали увольнением; мирное шествие и забастовка были проведены с соблюдением необходимого порядка и с предупреждением властей в установленный срок; забастовка не была признана незаконной и была прекращена через час после начала; доступ в помещения профсоюзов был ограничен, члены профсоюзов преследовались или были задержаны, были установлены ограничения по распоряжению средствами на счетах профсоюзов; связь между действиями военных и действиями работников установлена не была. Кроме того, Суд признал нарушенными право судебной защиты и принцип нераспространения обратной силы закона.

Суд обязал Панаму выплатить уволенным работникам или их родственникам заработок за период потери работы и другие полагающиеся компенсации, восстановить работников на работе или, если это невозможно, предоставить другую работу с такими же условиями и заработной платой. Если и это окажется невозможным, государство должно выплатить компенсацию, полагающуюся работникам в соответствии с внутренним трудовым законодательством в связи с расторжением трудового договора.

Это дело является первым значимым делом, в котором Суд рассматривал вопросы, тесно связанные с нарушением трудовых прав. И хотя Суд в основном анализировал ситуацию с точки зрения права на собрания и права судебной защиты, он отметил значение этих прав для защиты законных интересов работников. Суд установил, что право на собрания в отношении профсоюзов подразумевает право образовывать профсоюзы и определять их внутреннюю структуру, деятельность и программу действий, без вмешательства властей, ограничивающего или затрудняющего осуществление этого права (абзац 158 решения).

В деле *Педро Уилка Тексе против Перу*[22] (решение от 3 мая 2005 г.) государство было признано ответственным за нарушение права на жизнь и объединение в ассоциации профсоюзного характера (ст. 4 и 16 Американской конвенции) в связи с внесудебной казнью профсоюзного лидера Педро Уилка из-за осуществления им профсоюзной деятельности. Суд указал, что государство должно гарантировать возможность свободного осуществления права на объединение в профсоюзы без опасения быть подвергнутым какому-либо насилию.

В решении от 24 ноября 2006 г. по делу *Уволенные работники Конгресса против Перу*[23] рассматривалась жалоба 250 уволенных работников Национального конгресса Перу. Президент Перу Альберто Фухимори объявил 5 апреля 1992 г. о роспуске Национального конгресса, что повлекло за собой увольнение должностных лиц и работников на основании постановлений 1303-A-92-CACL и 1303-B-92-CACL. В общей сложности было уволено 1117 работников.

[22] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Huilca Tecse vs. Perú. Sentencia del 3 de marzo de 2005. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[23] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

Комиссия передала дело в суд, ссылаясь на нарушение Перу права на справедливый суд (ст. 8 Американской конвенции) и права на судебную защиту (ст. 25), а также невыполнение Перу обязанностей уважать права (ст. 1) и принимать необходимые меры для введения в действие прав (ст. 2). Комиссия не рассматривала вопрос о нарушении государством трудовых прав, хотя в жалобе работники просили признать государство ответственным за нарушение ст. 26 Американской конвенции. Работники ссылались на необоснованное увольнение и отказ в восстановлении на работе, которые повлекли лишение работников возможности трудиться, получать заработную плату и другие полагающиеся работникам выплаты, а также лишили работников доступа к социальному страхованию и накоплению трудового стажа для получения пенсии.

Суд указал, что предметом рассмотрения является не определение незаконного характера увольнения работников и необходимости их восстановления на работе, а возможное нарушение государством ст. 8 и 25 Американской конвенции по причине отсутствия определенности в способе защиты, к которому можно было бы обратиться в случае нарушения прав. Суд установил, что внутренние меры были недостаточны для обеспечения адекватной и эффективной судебной защиты работников и признал Перу нарушившим ст. 8 и 25 Американской конвенции.

В особом мнении судья Антонио Августо Кансадо Триндаде выразил неудовлетворенность отсутствием в решении вывода о нарушении трудовых прав и подчеркнул, что все права человека, включая экономические, социальные и культурные права, несмотря на редакцию ст. 26 Американской конвенции (продукт своего времени), являются необходимыми и подлежат судебной защите.

Практически к таким же выводам пришел Суд в деле *Асеведо Харамильо и другие против Перу* (решение от 7 февраля 2006 г.)[24]. Комиссия, а вслед за ней Суд не рассматривали вопрос о нарушении трудовых прав, сославшись на нарушение права на судебную защиту (так как перуанские суды признали правоту работников, но решения исполнены не были).

В рамках второго этапа принимается решение от 20 октября 2016 г. *Рабочие Hacienda Brasil Verde против Бразилии*[25], где Суд впервые высказался по проблеме принудительного труда и его современных аналогов. В деле рассматривалась ситуация принудительного труда на фазенде Brasil Verde. Для работы на фазенде во всех штатах страны проводился набор рабочих, преимущественно молодых лиц африканского происхождения. При наборе им обещали работу с выплатой заработной платы, однако, когда они прибывали на фазенду, оказывалось, что они должны платить большие суммы за проезд, питание и проживание, а заработная плата являлась настолько низкой, что не покрывала эти расходы. Условия работы не отвечали минимальным требованиям гигиены и безопасности. Кроме того, работники должны были постоянно находиться на фазенде, в некоторых случаях под угрозой смерти. Многие государственные органы Бразилии посещали фазенду в 1989, 1993, 1996, 1997 и 2000 гг. и выявили многочисленные нарушения, однако ситуация не изменилась.

Суд указал, что эту ситуацию можно отнести к современным формам рабства за долги и признал нарушение государством ст. 6 Американской конвенции (запрещение рабства).

На втором этапе, таким образом, Суд не признавал возможность непосредственной судебной защиты трудовых прав, рассматривая их через призму и во взаимосвязи с гражданскими и политическими правами (право на собрания, право на судебную защиту и др.). Вместе с тем все чаще поднимался вопрос о защите в Суде собственно трудовых прав, как в самих индивидуальных жалобах, так и в особых мнениях судей и доктрине.

Такая же ситуация наблюдалась и в Комиссии. Кроме того, в этот период активизируется работа Комиссии по защите трудовых прав. В 2012 г. Комиссией был создан Отдел по экономическим, социальным и культурным правам (Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales/

[24] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Sentencia del 7 de febrero de 2006. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_144_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[25] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil de 20 de octubre de 2016. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/trab_hacienda_brasil_verde_br/alefcom.pdf (дата обращения: 28.05.2023). Краткий обзор позиции суда по делу см.: *Парра Вера О., Таррe Мосер П.* Межамериканский суд по правам человека : обзор судебной практики за 2016 г. // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 14–24.

Unidad DESC). К целям Отдела, обозначенным в плане работы, относится развитие стандартов толкования документов ОАГ о правах человека в отношении экономических, социальных и культурных прав и развитие судебной практики Комиссии по данным правам[26].

В 2014 г. Комиссия назначила специального докладчика по экономическим, социальным, культурным и экологическим правам (Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales/REDESCA). Он начал работу в 2017 г. Целью его назначения являлось усиление институциональной структуры Комиссии для развития деятельности Комиссии в отношении экономических, социальных, культурных и экологических прав и решения приоритетных ситуаций в данной области.

Комиссия вместе со специальным докладчиком осуществляет постоянный мониторинг соблюдения трудовых прав, обращая особое внимание на благоприятные, справедливые и достойные условия труда и права профсоюзов[27].

Комиссией были подготовлены следующие доклады, затрагивающие вопросы соблюдения трудовых прав: «Труд, образование и средства защиты женщин. Путь к равным гарантиям экономических, социальных и культурных прав» от 3 ноября 2011 г.[28], «Доклад о бедности и правах человека в американских государствах» от 7 сентября 2017 г.[29], «К эффективным гарантиям прав детей и подростков: национальные системы защиты» от 30 ноября 2017 г. и др.

Началом третьего этапа считается принятие судом решения от 31 августа 2017 г. по делу *Лагос дель Кампо против Перу*[30]. Сеньор Лагос дель Кампо работал электриком и одновременно возглавлял избирательную комиссию Индустриального общества, специальной организации, созданной для представительства всех работников компании Ceper-Pirelli. Законодательство Перу предусматривало различный режим для Индустриального общества, созданного на основании специального закона, и для профсоюзов. Тем не менее их функции были похожи. Будучи председателем избирательной комиссии, Лагос дель Кампо дал интервью о мошеннических действиях работодателя в ходе выборов в совет Индустриального общества. После этого интервью Лагос дель Кампо был уволен. Суд первой инстанции в Перу признал увольнение незаконным, однако во второй инстанции решение было отменено. После этого Лагос дель Кампо использовал и другие внутренние ресурсы для признания увольнения незаконным, однако так и не смог этого добиться.

Впервые в этом решении Суд признал возможность непосредственной судебной защиты трудовых прав на основании ст. 26 Американской конвенции. Сославшись на ст. 34 g, 45 b, 45 c и 46 Устава ОАГ, статью XIV Американской декларации, Суд указал, что ст. 26 Американской конвенции предполагает защиту права на труд.

В содержании права на труд Суд выделил право на стабильную занятость, основываясь на Замечании общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам[31]. Согласно п. 6 Замечания право на труд предполагает право не подвергаться несправедливым увольнениям. Суд также уточнил содержание права на стабильную занятость: оно заключается не в постоянном пребывании на од-

[26] CIDH. Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estandares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 331, 30 octubre 2020. P. 9. URL: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[27] CIDH. Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estandares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 331, 30 octubre 2020. P. 10. URL: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[28] CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres : La ruta hacia la igualdad de garantia de los derechos económicos, sociales y culturales, OAE/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011. URL: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresdesc2011.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[29] CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OAE/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de septiembre de 2017. URL: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[30] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Lagos del Campo vs. Perú. Sentencia de 31 de agosto de 2017 // URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023). Краткий обзор позиции суда по делу см.: *Парра Вера О., Таппе Мосер П.* Межамериканский суд по правам человека: обзор судебной практики за 2017 г. // Международное правосудие. 2018. № 1. С. 3–19 ; *Canessa Montejo M. F.* La Protección Interamericana de la Libertad Sindical y de la Estabilidad Laboral: el caso Lagos del Campo vs. Perú // Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 2017. Vol. 8, № 16. P. 143–149.

[31] Замечание общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (дата обращения: 28.05.2023).

ном месте работы, а в уважении этого права и предоставлении необходимых гарантий защиты работнику, предполагающих наличие законных оснований увольнения. Оно обязывает работодателя проверять наличие оснований увольнения и предоставляет работнику право обратиться к компетентным органам для проверки законности оснований увольнения (абзац 150 решения).

Суд установил обязанности государства по соблюдению права на стабильную занятость: 1) принимать адекватные меры для регулирования и контроля; 2) защищать работника от необоснованного увольнения путем назначения компетентных органов; 3) в случае увольнения восстановить работника на работе, выплатить компенсацию или иным образом разрешить ситуацию; 4) располагать эффективным механизмом для обжалования работником необоснованного увольнения в целях обеспечения доступа к правосудию и права на судебную защиту (абзац 149 решения).

Суд предупреждает государства о необходимости защиты права на стабильную занятость, указывая, что необоснованное увольнение лишает работника фундаментального права и иногда ставит под угрозу его выживание и мешает реализации других прав (абзац 189 решения). Суд указал, что проверка обоснованности увольнения представителя работников должна быть усиленной (абзац 190 решения).

В этом решении Суд проанализировал свободу мнения в трудовых отношениях, указав, что свобода мнения является необходимым условием для деятельности организаций работников по защите трудовых прав и законных интересов, улучшению условий труда, так как без свободы мнения эти организации лишены эффективности и смысла существования (абзац 91 решения).

Суд также указал, что право на собрания и право на объединение в ассоциации профсоюзного характера распространяется не только на профсоюзы, но и на другие организации, объединяющие работников и занимающиеся представительством их интересов.

Впоследствии право на труд и право на стабильную занятость были признаны и в других решениях Суда. В решении от 23 ноября 2017 г. по делу *Уволенные работники Петроперу*[32] *и другие против Перу*[33] речь шла о коллективных увольнениях работников государственных предприятий в связи с изданием декрета № 26120 от 30 декабря 1992 г., провозгласившего реорганизацию некоторых государственных предприятий (таких как Петроперу и Энапу). Реорганизация предполагала реализацию программ по «добровольному увольнению персонала, с поощрительной выплатой или без таковой».

В решении от 8 февраля 2018 г. по делу *Сан Мигель Соса и другие против Венесуэлы*[34] рассматривались случаи необоснованных увольнений в связи с подписанием сотрудниками Национальной пограничной службы при Министерстве иностранных дел требования о проведении референдума о досрочной отставке Президента Венесуэлы Уго Чавеса, который состоялся в 2004 г. В решении от 24 ноября 2020 г. по делу *Каса Нина против Перу*[35] рассматривалось увольнение временного заместителя прокурора провинции. В этих решениях суд признал нарушение права на труд и права на стабильную занятость на основании ст. 26 Американской конвенции.

В решении от 9 июня 2020 г. по делу *Сполторе против Аргентины*[36] Суд рассматривал право на справедливые и благоприятные условия труда в свете права на судебную защиту. Суд указал, что право на справедливые и благоприятные условия труда, обеспечивающие здоровье работника, подлежит защите на основании ст. 26 Американской конвенции. Это право предполагает в частности выполнение государством обязанности по предупреждению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и доступа к механизмам, позволяющим работнику, пострадавшему от несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, получить соответствующую компенсацию.

---

[32] Петроперу (Petroperú) – перуанская государственная нефтяная компания.

[33] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Trabajadores cesados de Petroperú y otros vs. Perú de 23 de noviembre de 2017. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_344_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[34] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de 8 de febrero de 2018 // URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_348_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[35] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Casa Nina vs. Perú de 24 de noviembre de 2020. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

[36] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Spoltore vs. Argentina. Sentencia de 9 de junio de 2020. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_404_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

В этом деле сеньор Сполторе после двух инфарктов обратился в суд с требованием признать эти заболевания профессиональными и выплатить полагающуюся компенсацию. Однако процесс в национальных судах Аргентины растянулся более чем на 12 лет. Суд указал, что сеньору Сполторе не был гарантирован доступ к правосудию для получения компенсации в связи с возможным профессиональным заболеванием, в связи с чем Судом было признано нарушение права на справедливые и благоприятные условия труда во взаимосвязи с правом на справедливый суд и правом судебной защиты (ст. 8 и 25 Американской конвенции).

Позицию Суда о прямой судебной защите трудовых прав подхватила и Комиссия. Комиссией был разработан механизм толкования ст. 26 Американской конвенции в рамках конкретного дела, позволяющий установить подлежащее защите право и его содержание. Рассмотрим его на примере дела *Работники завода фейерверков Санту-Антониу-де-Хесус и их родственники против Бразилии* (2018 г.)[37].

В рамках этого дела рассматривалась жалоба работников и их родственников против Бразилии в связи с взрывом на заводе фейерверков 11 декабря 1998 г. в городе Санту-Антониу-де-Хесус. В результате взрыва погибло 64 человека, которые работали на заводе, среди них женщины и дети. Выжили только 6 человек, получившие ожоги тела до 70 %. Завод работал нелегально, хранил запрещенные материалы и не соблюдал требования безопасности труда. В жалобе указывалось, что такая ситуация возникла из-за ненадлежащего осуществления государственными органами контроля за деятельностью предприятия.

Комиссия предлагает осуществлять анализ конкретного дела в свете ст. 26 Американской конвенции на двух уровнях. На первом уровне необходимо установить, вытекает ли право из «экономических, социальных, образовательных, научных и культурных стандартов» Устава ОАГ. Так как целью принятия Устава ОАГ было создание региональной организации, а не определение трудовых прав, подлежащих защите, для идентификации подлежащего защите права и определения его содержания необходимо использовать дополнительные источники.

К таким источникам Комиссия относит, во-первых, другие документы, принятые в рамках ОАГ (Американская декларация 1948 г., Сан-Сальвадорский протокол). Во-вторых, к дополнительным источникам относятся универсальные международные документы об экономических, социальных и культурных правах. В первую очередь речь идет о Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

В рамках данного дела для идентификации права на труд Комиссия сослалась на статью XIV Американской декларации. Для определения содержания права на труд Комиссия обратилась к Замечанию общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Согласно п. 6 Замечания труд, о котором говорится в п. 6 Пакта, должен быть достойным трудом, т. е. трудом, обеспечивающим уважение основных прав человеческой личности, а также прав трудящихся в плане безопасности труда и его оплаты. В содержание права на труд, таким образом, включается право на труд в безопасных условиях.

Комиссия сделала вывод о том, что право на труд образует один из «экономических, социальных, образовательных, научных и культурных стандартов» Устава ОАГ, подлежит защите на основании ст. 26 Американской конвенции и предполагает право на труд в безопасных условиях.

На втором уровне анализа необходимо установить, исполнялась ли государством-участником обязанность по «достижению прогресса в полной реализации права» согласно ст. 26 Американской конвенции. Для определения содержания данной обязанности также используются дополнительные источники.

В рамках данного дела Комиссия в качестве дополнительных источников использовала ст. 1 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), а также Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о содержании обязанности государств «обеспечить постепенно полное осуществление признавае-

[37] Informe № 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 29. 2 de marzo de 2018. URL: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12428FondoEs.pdf (дата обращения: 28.05.2023).

мых в Пакте прав»[38]. Впоследствии это дело было передано Комиссией в Суд (решение от 15 июля 2020 г. по делу *Работники завода фейерверков Санту-Антониу-де-Хесус и их родственники против Бразилии*)[39].

Таким образом, на современном этапе Комиссией и Судом признается возможность непосредственной защиты трудовых прав на основании ст. 26 Американской конвенции. Это способствует всестороннему и гармоничному развитию личности в американских государствах и положительно оценивается учеными.

Библиографический список

Ковалев А. А. Международная защита прав человека. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

Миронов Н. М. Межамериканская система защиты прав человека : генезис и основные институты // Международное публичное и частное право. 2009. № 5. С. 29–43.

Парра Вера О., Таррe Мосер П. Межамериканский суд по правам человека : обзор судебной практики за 2016 г. // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 14–24.

Парра Вера О., Таррe Мосер П. Межамериканский суд по правам человека : обзор судебной практики за 2017 г. // Международное правосудие. 2018. № 1. С. 3–19.

Парра Вера О., Хесус Перес Э. Межамериканский суд по правам человека : обзор судебной практики за 2020 г. // Международное правосудие. 2021. № 3 (39). С. 19–58.

Региональные системы защиты прав человека : учебник для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.] ; под ред. А. Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. 378 с. URL: https://urait.ru/bcode/512773.

Canessa Montejo M. F. La Protección Interamericana de la Libertad Sindical y de la Estabilidad Laboral: el caso Lagos del Campo vs. Perú // Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 2017. Vol. 8, № 16. P. 143–149.

César Augusto Carballo Mena. Derechos Laborales en la Corte Interamericana de derechos humanos // Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social. 2021. Núm. 2. URL: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7920180 (дата обращения: 28.05.2023).

López-Patrón J. M. Los derechos laborales en el sistema ineramericano de protección de derechos humanos: la protección de los derechos económicos, sociales y culturales // Revista Colombiana del Derecho Internacional. 2008. Núm. 12. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562008000100008#num13 (дата обращения: 28.05.2023).

Miguel Francisco Canessa Montejo. Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional. Tesis Doctoral. URL: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 28.05.2023).

Salvioli F. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos // Revista IIDH. 2004. № 39. P. 101–167.

Sánchez Castañeda A. La presencia del derecho del trabajo en la Corte Interamericana. // Kurczyn Villalobos P. Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo. 2014. Núm. 703. P. 225–241. URL: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3684-derechos-humanos-en-el-trabajo-y-la-seguridad-social-liber-amicorum-en-homenaje-al-doctor-jorge-carpizo (дата обращения: 28.05.2023).

References

Canessa Montejo M. F. La Protección Interamericana de la Libertad Sindical y de la Estabilidad Laboral: el caso Lagos del Campo vs. Perú // Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 2017. Vol. 8, no. 16. P. 143–149.

César Augusto Carballo Mena. Derechos Laborales en la Corte Interamericana de derechos humanos // Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social. 2021. Núm. 2. URL: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7920180 (Accessed 23th May 2023).

Kovalev A. A. International Protection of Human Rights // Legal Reference System “Consultant Plus”.

López-Patrón J. M. Los derechos laborales en el sistema ineramericano de protección de derechos humanos: la protección de los derechos económicos, sociales y culturales // Revista Colombiana del Derecho Internacional. 2008. Núm. 12. URL: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562008000100008#num13 (Accessed 23th May 2023).

[38] Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 (дата обращения: 28.05.2023).

[39] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares vs. Brasil. Sentencia de 15.07.2020. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf (дата обращения: 28.05.2023). Краткий обзор позиции суда по делу см.: *Парра Вера О., Хесус Перес Э.* Межамериканский суд по правам человека : обзор судебной практики за 2020 г. // Международное правосудие. 2021. № 3 (39). С. 19–58.

Miguel Francisco Canessa Montejo. Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional. Tesis Doctoral. URL: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf? sequence=5&isAllowed=y (Accessed 23th May 2023).

Mironov N. M. Inter-American human rights protection system: genesis and basic institutions // International public and private law. 2009. No. 5. P. 29–43.

Parra Vera O., Tarre Moser P. Inter-American Court of Human Rights : judicial review of 2016 // International Justice. 2017. No. 1. P. 14–24.

Parra Vera O., Tarre Moser P. Inter-American Court of Human Rights : judicial review of 2017 // International Justice. 2018. No. 1. P. 3–19.

Parra Vera O., Tarre Moser P. Inter-American Court of Human Rights : judicial review of 2020 // International Justice. 2021. No. 3 (39). P. 19–58.

Regional Systems of human rights protection : textbook for universities / A. H. Abashidze et al. ; under the editorship of A. H. Abashidze. 2nd edition., revised and expanded. Moscow : Urait, 2023. 378 p. URL: https://urait.ru/bcode/512773

Salvioli F. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos // Revista IIDH. 2004. No. 39. P. 101–167.

Sánchez Castañeda A. La presencia del derecho del trabajo en la Corte Interamericana // Kurczyn Villalobos P. Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. 2014. Núm. 703. P. 225–241. URL: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3684-derechos-humanos-en-el-trabajo-y-la-seguridad-social-liber-amicorum-en-homenaje-al-doctor-jorge-carpizo (Accessed 23th May 2023).

Дипломатическая академия МИД России

Лебедева М. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права

E-mail: m.lebedeva@dipacademy.ru, lebedevamar@inbox.ru

Поступила в редакцию: 28.05.2023 г.

Для цитирования:

Лебедева М. А. Защита трудовых прав в рамках межамериканской системы защиты прав человека // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 258–271. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/258–271.

Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Lebedeva M. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International Law Department

E-mail: m.lebedeva@dipacademy.ru, lebedevamar@inbox.ru

Received: 28.05.2023

For citation:

Lebedeva M. A. Protection of labour rights within Inter-American System of human rights protection // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 258–271. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/258–271.

УДК 341.1/8
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/272–275

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ТУРЦИИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С РОССИЕЙ

С. Д. Яхваров
Казанский (Приволжский) федеральный университет

TURKISH LEGISLATION ON FOREIGN INVESTMENT IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION WITH RUSSIA

S. D. Yakhvarov
Kazan (Volga Region) Federal University

Аннотация: проводится обзор основных особенностей законодательства об иностранных инвестициях в Турции в контексте международно-правового сотрудничества с Россией. В рамках исследования турецких инвестиционных регуляторов выявляются основные характеристики и отличительные черты регулирования, а также отмечаются возможности потенциального заимствования законодательных подходов в рамках российского законодательства.
Ключевые слова: инвестиции, Турция, инвестиционное сотрудничество, иностранные инвестиции, международные соглашения.

Abstract: the article provides an overview of the main features of the legislation on foreign investment in Turkey in the context of international cooperation with Russia. As part of the study of Turkish investment regulators, the main characteristics and distinctive features of regulation are revealed, and the possibilities for potential reception of legislative approaches within the framework of Russian legislation are also noted.
Key words: investments, Turkey, investment cooperation, foreign investments, international agreements.

Вследствие поворота российского вектора экономического сотрудничества с запада на восток в наши дни отчетливо проявляется роль Турции не только как растущей экономики с населением больше любой европейской страны, но и как одного из важнейших экономических и инвестиционных партнеров. В частности, в Концепции внешней политики России 2023 г. (п. 56 Указа Президента РФ[1]) зафиксировано приоритетное внимание углублению многопланового партнерства с Турцией.

В постсоветский период торгово-экономическое сотрудничество России и Турции[2] активно развивалось. В частности, дорожная карта 2022 г. предполагает увеличение товарооборота до ста миллиардов долларов[3]. Россия – одна из тех стран, куда Турция вложила больше всего инвестиционного капитала, за исключением европейских государств с многочисленной турецкой диаспорой[4]. Уместно также отметить разносторонний характер взаимоотношений между дву-

[1] Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/ (дата обращения: 24.02.2023).

[2] См.: *Ульченко Н. Ю.* Торгово-экономические связи России и Турции в постсоветский период // Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi. 2016. № 2. С. 122–128.

[3] Турция и Россия подписали в Сочи «дорожную карту» по экономике. URL: https://ria.ru/20220806/ekonomika-1807717806.html (дата обращения: 24.02.2023).

[4] См.: *Гумбатов К. А.* Состояние инвестиционного сотрудничества России и Турции на современном этапе // Инновации и инвестиции. 2021. № 5. С. 24.

© Яхваров С. Д., 2023

мя странами, который проявляется в огромном количестве документов о сотрудничестве[5]. Так, Р. Н. Шангараев констатирует наличие множества детерминирующих факторов в контексте перспектив сотрудничества Турции как с ЕАЭС, так и с участниками евразийского партнерства[6].

Учитывая вышеизложенное, представляется актуальным исследование инвестиционного законодательства Турции в контексте сотрудничества с Российской Федерацией.

Законодательство Турции относится к романо-германской правовой семье[7]. При этом регулирование иностранных инвестиций традиционно имеет комплексный многоотраслевой характер. Кроме того, происходит постепенная гармонизация с законодательством стран Европы. К примеру, Гражданский кодекс Турции был сконструирован на основе Гражданского кодекса Швейцарии[8]. В литературе констатируется, что турецкое право по многим параметрам соответствует всем европейским правовым стандартам[9]. Как следствие, можно отметить преимущественно европейское происхождение функционирующих в стране иностранных инвестиционных проектов[10].

Законодательство Турции об иностранных инвестициях образуют два важнейших правовых акта: Закон об иностранных прямых инвестициях № 4875 от 5 июня 2003 г.[11] (далее – Закон) и Правила реализации Закона об иностранных прямых инвестициях от 20 августа 2003 г.[12] (далее – Правила).

Закон дает исчерпывающие определения основных понятий турецкого законодательства об иностранных инвестициях. В соответствии со ст. 1 иностранными инвесторами признаются:

– физические лица с иностранным гражданством и граждане Турции, проживающие за границей;

– иностранные юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, а также международные учреждения, осуществляющие прямые иностранные инвестиции в Турции.

Прямыми иностранными инвестициями признаются:

– учреждение новой компании или филиала иностранной компании иностранным инвестором;

– приобретение акций компании, учрежденной в Турции (приобретение любой доли вне фондовой биржи и доли от 10% через фондовую биржу).

Меры защиты иностранных инвестиций находят свое отражение в ст. 3 Закона, в частности:

– предусмотрен национальный режим (за исключением изъятий, установленных международными нормами или специальными законами);

– установлена защита от экспроприации и национализации, допустимой лишь при соблюдении критериев публичных интересов и возмещения ущерба;

– определена свобода движения капитала в виде чистой прибыли, дивидендов, выручки от продажи или ликвидации всей или любой части инвестиции, компенсационных выплат, сумм, вытекающих из лицензионных, управленческих и аналогичных соглашений, а также компенсаций и процентных платежей, вытекающих из иностранных займов через банки или специальные финансовые учреждения;

– упомянуты механизмы разрешения инвестиционных споров на национальном и международном уровнях;

– предусмотрена концепция стоимостной оценки безналичного капитала в соответствии с положениями турецкого коммерческого права;

– гарантирован упрощенный порядок трудоустройства иностранного персонала;

– установлена возможность получения разрешения на открытие офисов связи иностран-

[5] См.: *Петров О. В.* Российско-турецкие экономические отношения на современном этапе развития // Торговая политика. 2018. № 3. С. 47–48.

[6] *Шангараев Р. Н.* Интеграционное взаимодействие Евразийского экономического союза и Турции на современном этапе // Вестник Российской таможенной академии. 2017. № 2. С. 36–41.

[7] См.: *Бирюков П. Н., Галушко Д. В.* Сравнительное правоведение : учебник. М., 2020. 380 с.

[8] Turkey's civil code is based on a Swiss model. URL: https://www.swissinfo.ch/eng/1926-to-2017_turkey-s-civil-code-is-based-on-a-swiss-model/43064508 (дата обращения: 25.02.2023).

[9] См.: *Раянов Ф. М.* Турция на пути к правовому государству // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 91.

[10] *Bayar Caglak S., Aydin G., Alkan G.* Foreign Investments in Turkish Transportation Sector // International Journal of Business and Management Studies. 2012. Vol. 4, № 2. P. 157.

[11] Foreign Direct Investment Law № 4875 on 05.06.2003. URL: http://www.lawsturkey.com/law/foreign-direct-investment-law-4875 (дата обращения: 25.02.2023).

[12] Regulation for Implementation of Foreign Direct Investment Law on 20.08.2003. URL: http://www.lawsturkey.com/regulation/25205-regulation-for-implementation-of-fdi-law (дата обращения: 25.02.2023).

ными компаниями, созданными в соответствии с законодательством иностранных государств, в случае неосуществления ими коммерческой деятельности на территории Турции.

Упрощенный порядок трудоустройства иностранного персонала включает в себя комплекс специальных положений, регулирующих порядок юридического оформления зарубежных работников, что существенно облегчает процесс инвестирования. Представляется актуальным заимствование данной концепции в рамках законодательства Российской Федерации с целью улучшения инвестиционного климата и снятия излишней бюрократической нагрузки с иностранных инвесторов.

Необходимо также отметить особенность в виде отражения в законодательстве регулирования офисов связи. Они создаются иностранными компаниями с целью проведения маркетинговых и технико-экономических исследований при отсутствии признаков коммерческой деятельности. По праву Турции такие офисы представляются эффективным каналом для последующего инвестирования. Очевидно, что создание аналогичных норм в российском законодательстве предоставит иностранным инвесторам больше возможностей для исследования российского рынка, отразившись в результате на инвестиционной привлекательности.

Изъятия из национального режима находят свое отражение в правовых актах за рамками специального инвестиционного законодательства. Наиболее примечательными являются:

– разрешение на осуществление некоторых видов деятельности (например, перевозку пассажиров и грузов между портами Турции) только для турецких физических и юридических лиц;

– ограничение доли во владении зарубежными инвесторами компаниями, осуществляющими определенные виды экономической деятельности;

– специальные положения относительно приобретения недвижимости иностранными лицами и турецкими компаниями с иностранным капиталом.

Статья 5 Закона налагает на компании и филиалы, подпадающие под его действие, обязанности по отчетности перед государственными органами о движении капиталов, различных операциях, платежах на долевые счета и передаче акций, а также устанавливает соответствующие сроки.

В соответствии со ст. 6–8 Закона устанавливается процедура выдачи разрешений на открытие офисов связи, а также раскрывается их правовая природа и порядок деятельности.

Правила разъясняют практику применения норм Закона.

Отечественным предпринимателям и инвесторам нужно учитывать международно-правовые обязательства Турции. Основным в данной сфере является Соглашение между Правительством РФ и Правительством Турецкой Республики о поощрении и взаимной защите капиталовложений 1997 г.[13] Кроме того, Турция ратифицировала Вашингтонскую конвенцию о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 г. и Сеульскую конвенцию Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям 1985 г.

Соглашение 1997 г. определяет традиционные для таких документов национальный режим и режим наибольшего благоприятствования с определенными изъятиями. Важнейшей гарантией для иностранных инвесторов выступает защита от национализации, ограниченной параметрами общественных интересов, недискриминации и выплатой быстрой, адекватной и эффективной компенсации. Гарантия перевода платежей в Соглашении включает в себя весь спектр инвестиционных переводов.

Наличие механизмов разрешения споров как между государствами, так и между зарубежным инвестором и государством является важнейшим элементом гарантирования инвестиционной деятельности. Оно предоставляет возможность избежать внутринациональных судебных механизмов со множеством процессуальных особенностей. В рассматриваемом соглашении в том числе установлена возможность рассмотрения споров в международных институциях.

Также в контексте правового сопровождения российских инвестиций в Турции необходимо учитывать наличие двустороннего соглашения об устранении двойного налогообложения[14].

[13] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 15 декабря 1997 г. URL: https://docs.cntd.ru/document/901779318 (дата обращения: 25.02.2023).

[14] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об избежании двойного налогообложения в отношении на-

Несмотря на предложения Минфина и МИДа РФ о приостановлении действия таких соглашений с «недружественными странами», включение Турции в упомянутую категорию не предполагается. Значит, вполне обоснованно прогнозировать стабильность двусторонних отношений в обозримом будущем[15].

Таким образом, инвестиционное законодательство Турции имеет в своей основе Закон и Правила 2003 г. Оно согласуется с международными договорами, в которых участвует Россия, и предоставляет традиционный комплекс гарантий для зарубежных инвесторов. При этом некоторые его положения могли бы быть полезны и для российского инвестиционного права.

Библиографический список

Байяр Каглак С., Айдын Г., Алкан Г. Иностранные инвестиции в транспортный сектор Турции // International Journal of Business and Management Studies. Кн. 4, № 2. С. 151–160.

Бирюков П. Н., Галушко Д. В. Сравнительное правоведение : учебник. М. : Проспект, 2020. 380 с.

Гумбатов К. А. Состояние инвестиционного сотрудничества России и Турции на современном этапе // Инновации и инвестиции. 2021. № 5. С. 24–26.

Петров О. В. Российско-турецкие экономические отношения на современном этапе развития // Торговая политика. 2018. № 3. С. 32–54.

Раянов Ф. М. Турция на пути к правовому государству // Правовое государство : теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 90–96.

Ульченко Н. Ю. Торгово-экономические связи России и Турции в постсоветский период // Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi. 2016. № 2. С. 121–138.

Шангараев Р. Н. Интеграционное взаимодействие Евразийского экономического союза и Турции на современном этапе // Вестник Российской таможенной академии. 2017. № 2. С. 36–41.

References

Bayar Caglak S., Aydin G., Alkan G. Foreign Investments in Turkish Transportation Sector // International Journal of Business and Management Studies. 2012. Vol. 4, no. 2. P. 151–160.

Biriukov P. N., Galushko D. V. Comparative law: textbook. Moscow : Prospekt, 2020. 380 p.

Gumbatov K. A. Condition of investment cooperation between Russia and Turkey at the present stage // Innovations and Investments. 2021. No. 5. P. 24–26.

Petrov O. V. Russian-Turkish economic relations at the present stage of development // Trade Policy. 2018. No. 3. P. 32–54.

Rayanov F. M. Turkey on the way to the rule of law // Rule of Law: Theory and Practice. 2014. No. 2 (36). P. 90–96.

Ulchenko N. Y. Trade and economic relations between Russia and Turkey in the post-Soviet period // Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi. 2016. No. 2. P. 121–138.

Shangaraev R. N. Integration interaction between the Eurasian Economic Union and Turkey at the present stage // Bulletin of the Russian Customs Academy. 2017. P. 36–41.

логов на доходы от 15 декабря 1997 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25620 (дата обращения: 30.04.2023).

[15] Минфин и МИД предложили приостановить действие налоговых соглашений с недружественными странами. URL: https://www.interfax.ru/russia/891116 (дата обращения: 30.04.2023).

Казанский (Приволжский) федеральный университет

Яхваров С. Д., соискатель кафедры международного и европейского права

E-mail: yakhvarov_s@icloud.com

Поступила в редакцию: 01.05.2023

Для цитирования:

Яхваров С. Д. Инвестиционное законодательство Турции в контексте международно-правового взаимодействия с Россией // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 272–275. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/272–275.

Kazan (*Volga Region*) *Federal University*

Yakhvarov S. D., Postgraduate at the Chair of the International and European Law Department

E-mail: yakhvarov_s@icloud.com

Received: 01.05.2023

For citation:

Yakhvarov S. D. Turkish legislation on foreign investment in the context of international legal cooperation with Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 272–275. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/272–275.

УДК 342.951
DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276–306

К 100-ЛЕТИЮ ВАСИЛИЯ МИХАЙЛОВИЧА МАНОХИНА – ВЫДАЮЩЕГОСЯ УЧЕНОГО-АДМИНИСТРАТИВИСТА РОССИИ, СОЗДАТЕЛЯ ВЕДУЩЕЙ НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ ШКОЛЫ, УЧАСТНИКА ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ!*

Ю. Н. Старилов
Воронежский государственный университет

TO THE 100TH ANNIVERSARY OF VASILY MIKHAILOVICH MANOKHIN, AN OUTSTANDING ADMINISTRATIVE SCIENTIST OF RUSSIA, FOUNDER OF THE LEADING SCIENTIFIC LEGAL SCHOOL, PARTICIPANT IN THE GREAT PATRIOTIC WAR!

Yu. N. Starilov
Voronezh State University

Аннотация: рассматривается вклад профессора В. М. Манохина в науку административного права; показывается его роль в создании современной теории административного правового регулирования в России и формировании ведущей научной правовой школы страны; анализируются научные труды профессора В. М. Манохина по проблемам государственной (публичной) службы.
Ключевые слова: 100-летний юбилей профессора В. М. Манохина и его вклад в юридическую науку, государственное управление, административное право, должность (государственная должность), государственная служба.

Abstract: the contribution of professor V. M. Manokhin to the science of administrative law is considered; shows his role in the creation of a modern theory of administrative legal regulation in Russia and the formation of the country's leading scientific legal school; the scientific works of professor V. M. Manokhin on the problems of state (public) service are analyzed.
Key words: 100th anniversary of Professor V. M. Manokhin and his contribution to legal science, public administration, administrative law, position (public position), public service.

Мне посчастливилось в жизни: у меня были прекрасные учителя, научные руководители; сложились невероятно дружественные отношения с многочисленными коллегами, в том числе из различных вузов нашей страны. Как и любой профессионал, где бы он ни формировался и ни учился, ученый помнит своих учителей, размышляет об их вкладе в свое становление, восхищается ими и распространяет информацию об учителях в доступной общественной среде. Учителями являются и те, кто таковыми были в узком смысле слова (руководил подготовкой в университете дипломной работы или диссертации), и те, кто встретился на профессиональном пути, с кем подружились и имели продолжительные взаимодействия (коллеги, представители иных университетов).

В жизни каждого человека бывают события, чрезвычайно важные не только для него, но и для родных и близких ему людей, коллег, всех,

* Настоящая статья в отдельных положениях основывается на материале, опубликованном автором в 2013 г. См.: *Старилов Ю. Н.* О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.

© Старилов Ю. Н., 2023

кто его знает. Иногда эти события заставляют задуматься над ролью человека в развитии каких-то процессов, создании новых научных направлений, становлении и формировании систем, исследовательских школ, представлений о начатых когда-то им преобразованиях в той или иной сфере общественных отношений.

25 ноября 2023 года произойдет именно такое знаменательное событие – 100 лет со дня рождения одного из моих учителей, участника Великой Отечественной войны, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР (г. Саратов) Василия Михайловича Манохина. Эта дата – особый повод вновь и вновь подчеркнуть научные заслуги авторитетного русского ученого в области юридической науки, которые являются очевидными и, бесспорно, признаваемыми в России.

Профессор В. М. Манохин – основатель научной школы административного права в Саратовском юридическом институте имени Д. И. Курского. По нескольким причинам Василия Михайловича вполне можно отнести и к числу созидателей научного административно-правового направления на юридическом факультете Воронежского государственного университета, также встречающего в ноябре 2023 года свое 105-летие! Во-первых, профессор В. М. Манохин, будучи заведующим кафедрой административного права и членом диссертационного совета в Саратовском юридическом институте, поддерживал профессиональные научные взаимодействия с преподавателями юридического факультета Воронежского государственного университета. Во-вторых, автор настоящей статьи – также выпускник научной школы В. М. Манохина, ибо защита моей докторской диссертации по государственно-служебной проблематике происходила в 1996 году по существовавшей в то время специальности 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право при непосредственной научно-организационной поддержке Василия Михайловича.

В. М. Манохин был участником защиты Москвы осенью 1941 года. Данный исторический и биографический факт нужно понимать по-особенному: нужно попытаться представить ту сложнейшую военно-историческую обстановку, которая, несомненно, прежде всего формировала личность человека, сражающегося за свою Родину! А до московского сражения – учеба. Датой окончания Василием Михайловичем педагогического училища (трехлетнее образование) в городе Кирсанове Тамбовской области стало 21 июня 1941 года. На выпускном вечере произносились поздравительные речи, строились планы на жизнь, а уже в конце месяца Василий Михайлович – курсант Подольского артиллерийского училища, которое было брошено в бой по защите Москвы в начале октября. В 1942 году 18-летний молодой человек стал командиром огневого взвода в составе артиллерийской батареи. Василий Михайлович Манохин – герой невероятно трудного времени. Своими делами, поступками, жизнью в несравнимо тяжелый период заслужил признания, наград и всемерной похвалы. В 1991 году он был награжден орденом Почета.

Со своих аспирантских времен (а это была вторая половина восьмидесятых XX века) я с интересом исследовал конкретные вопросы достаточно крупного, в том числе и по советским «правовым меркам», института государственной службы, а именно аттестацию государственных служащих – что это за правовое средство, каково практическое значение, формы и методы проведения и многие иные вопросы. И здесь, разумеется, труды профессора В. М. Манохина были востребованы в первую очередь. Значимость его теоретического наследия невероятно повышалась, если учитывать факт отсутствия достаточной и полноценной литературы по данной проблематике во времена СССР. Политических лозунгов было много, а правовой аналитики – мало. Книги и статьи Василия Михайловича стояли в первом ряду исследовательских трудов. Все его книги были доступны читателям в нашей фундаментальной университетской библиотеке, и я начал их штудировать. Конечно, тогда и не предполагал, что судьба мне подарит и личное общение с Василием Михайловичем!

Через несколько лет, занимаясь «уже по-крупному» изучением теории государственной службы и публичным правом вообще, более основательно начал перечитывать его работы по государственной службе. И, наконец, когда собрался защищать по данной тематике докторскую и при этом «нацелился» на диссертационный совет при Саратовской государственной академии права (СГАП – так в те годы она называлась), то деловые обстоятельства привели меня на кафедру административного и муниципального права и конкретно к Василию Михайловичу

Манохину. Готовясь к защите, в июне 1995 года я приехал в академию на научную конференцию, где и состоялось личное знакомство с профессором. Василий Михайлович был открыт для общения, спросил, откуда я родом. Я ответил, что из Тамбовской области. Он отметил, что мы с ним – земляки, а землякам нужно помогать в достижении целей и решении задач. Так В. М. Манохин и действовал фактически до самой защиты мной докторской диссертации в конце апреля 1996 года: помогал, советовал, организовывал заседания кафедры по обсуждению моей научной работы (кафедру административного и муниципального права он фактически создал в 1959 году и бессменно находился в должности заведующего 38 лет). Не могу сказать, что Василий Михайлович как-то кардинально изменял мою диссертацию – у него были советы и рекомендации. Он высказывал пожелания расставить какие-то акценты в работе. В основном он меня, честно говоря, прихваливал. Чем и воодушевлял, и приободрял. Конечно, такое не забывается! Часто говорили о том, что он защитил свою докторскую диссертацию в год моего рождения, т. е. в 1963-м. А в 1965 году Василий Михайлович получил ученое звание профессора.

Вспоминается интересный случай из жизни. В один из очень холодных дней (это была суббота) начала февраля 1996 года я прибыл в Саратов к Василию Михайловичу Манохину, чтобы уже конкретно и предметно обсудить вопросы по тексту диссертации и подготовку к ее защите, в том числе порядок обсуждения работы на его кафедре. Мы договорились о дате, но я не учел, что это будет выходной, а Василий Михайлович, видимо, забыл предупредить меня, что наша встреча состоится у него дома. В солнечное зимнее холодное утро с железнодорожного вокзала я прямиком направился в СГАП и вскоре стал догадываться, что в субботу вряд ли кого-то здесь увижу, ибо академия была пуста. Номера домашнего телефона Василия Михайловича я, к сожалению, не знал (мобильных еще не было), но на тот момент уже хорошо был знаком с профессором Ниной Ивановной Химичевой – выдающимся российским ученым-финансистом (ее имя носит в настоящее время кафедра финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии). Звоню Нине Ивановне с объяснением ситуации, она связывается с Василием Михайловичем, и я получаю указание ехать к нему домой, а также номер его телефона. Воспользовавшись стационарным телефоном дежурного по учебному корпусу, я тут же позвонил Василию Михайловичу и уточнил у него адрес. Зашел в квартиру. И в этот ранний час Василий Михайлович открыл бутылку шампанского и предложил поднять бокал за хорошее начало процедуры по моей докторской диссертации! Пить с утра шампанское мне пришлось первый раз в жизни! Потом прошли в кабинет, состоялся обзор библиотеки.

На самом деле всё закончилось хорошо, и 25 апреля 1996 года я довольно успешно защитил докторскую диссертацию на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». Защита состоялась в Саратовской государственной академии права, которая и поныне в определенном смысле родная для меня alma mater (все эти годы с момента защиты докторской диссертации наполнены многочисленными встречами с учеными из Саратовской государственной юридической академии – СГЮА, современное название СГАП, участием в работе созданного диссертационного совета). Одним из официальных оппонентов был профессор В. М. Манохин. И этот факт также положен в основу утверждения, что Василий Михайлович стал для меня учителем в самом высоком понимании учительского ремесла. После защиты, уже вечером, за товарищеским ужином, произнося речь, он сказал: «Все мы рады тому, что появился новый, – потом подумал и добавил: Свежий доктор наук. Будь здоров! И дальнейших тебе успехов». Считаю одним из больших и весьма значимых для меня успехов (связанных в том числе и с пожеланиями В. М. Манохина в тот день), что по прошествии лишь 10 лет с момента защиты докторской диссертации коллеги из СГЮА включили меня в состав Саратовской научной школы административистов[2]. Большая честь для меня и радость!

Со дня защиты докторской диссертации у меня сохранились кадры, на которых запечатлен наш с Василием Михайловичем приезд в аэропорт Саратова для встречи официального оппонента профессора Демьяна Николаевича Бахраха. Мы сидели на лавочке в ожидании прилета самолета и на камеру высказывали по запросам Юрия Степановича Адушкина, проректора СГАП, свои мысли. Василий Михайлович сел,

[2] См.: Саратовская научная школа административного права / под ред. Н. М. Конина. Саратов, 2006. 92 с.

демонстративно закинув ногу на ногу, и как-то торжественно сказал: «Вот так сидят американцы». Дело в том, что в 1995 году он был в командировке в США, где, по его словам, жизнь была необычной, и поэтому вспоминал какие-то сюжеты из той американской поездки.

22 июня 2017 года Василий Михайлович ушел из жизни.

Вся профессиональная научно-педагогическая деятельность В. М. Манохина была связана с Саратовским юридическим институтом имени Д. И. Курского. Под талантливым руководством Василия Михайловича в России сформировалась одна из *настоящих школ административного правоведения*. Состоявшееся (теперь уже в далеких 60–70-х годах прошлого века) объединение ученых под руководством В. М. Манохина, несомненно, способствовало развитию науки российского административного права. Традиции такой научной школы следует глубоко изучать, анализировать, укреплять с ней сотрудничество и развивать взаимодействие с её представителями.

Вряд ли нужно доказывать, что сформировавшиеся ранее административно-правовые институты оказывают воздействие на современное развитие как теории государственного управления, так и практики административного правоприменения. Многочисленные ученики В. М. Манохина развивают в своих исследованиях его замыслы и идеи. В современном административном правоведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общего и особенного административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значимость, получили в течение нескольких последних лет стремительное развитие. Однако новые традиции, «модные» теоретические положения, принципиальные направления совершенствования административно-правового регулирования, планы и масштабы *модернизации* административного права с целью повышения эффективности публичного администрирования не могут не находить своей основы в ранее сформировавшихся концепциях известных научных школ. Новейшие теоретические разработки и доктрины не могут не учитывать весьма плодотворные идеи и конструкции, имеющиеся в теории российского административного права. Последовательность и преемственность в науке – залог эффективности проводимых исследований.

Научные труды профессора В. М. Манохина общеизвестны, весьма значительны и признаваемы научным сообществом. Как уже неоднократно было написано, всякий современный исследователь, взявшийся изучать проблемы государственной службы, непременно начнет анализ с поиска и чтения написанных Василием Михайловичем книг и статей по данной теме.

20 лет назад автор этих строк опубликовал статью, которую посвятил 80-летнему юбилею профессора В. М. Манохина[3]. В ней весьма детально анализировались самые главные из написанных В. М. Манохиным научных трудов, демонстрировалась их современная научная ценность и значимость для дальнейшего развития административно-правовой теории.

В настоящей статье позволительно вспомнить и воспроизвести некоторые основные выводы ранее написанной работы, содержащей рассмотрение вопросов о научном наследии В. М. Манохина, и кратко обозначить главные достижения в области исследований основных административно-правовых институтов, содержание которых он результативно анализировал.

Заслуги В. М. Манохина в развитии отечественной теории административного права признаны научным сообществом российских ученых-юристов как значительные и уникальные. Его вклад в науку очевиден, масштабен, убедителен. На протяжении нескольких десятилетий Василий Михайлович инициировал обсуждение и самостоятельно разрабатывал актуальные и важные проблемы, возникающие в практике государственного управления и административного правоприменения. Основные научные труды В. М. Манохина посвящены решению ключевых вопросов административно-правового регулирования. Им написаны учебники и учебные пособия по административному праву[4], опублико-

[3] См.: *Старилов Ю. Н.* Развитие российского административного права : сохранение традиций и поиск новых доктрин (к 80-летнему юбилею профессора В. М. Манохина) // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4 (13). С. 64–81.

[4] См.: *Манохин В. М.* Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть общая. Саратов, 1968 ; Советское административное право : учебник для вузов / под ред. В. М. Манохина. М., 1977 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право : учебник. М., 1996 ; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учеб. пособие. Саратов, 2000 ; *Их же*. Российское адми-

ваны статьи относительно перспектив развития административного права; в них автор обосновывает значение этой отрасли в деле совершенствования правовой системы страны[5]. В изданном в 2010 году учебнике В. М. Манохин сделал автору этих строк дарственную надпись: «*…свой полувековой труд чтения курса административного права*»[6]. То есть более 50 лет ученый отдал преподавательской деятельности!

Главные научные работы В. М. Манохина опубликованы в 60–80-е годы прошлого столетия. В начале 1990-х В. М. Манохин выступил инициатором обсуждения проблем реформирования административного права и его преподавания в высших учебных заведениях страны. В России тогда были сложные времена проведения преобразований в социально-политической и государственно-правовой сферах; в повестке дня появилась модернизация юридических режимов в системе публичного управления. Многие институты административного права изменялись в соответствии с реформаторским подходом, т. е. кардинально и быстро. В проводимых учеными исследованиях проблем развития административного права наблюдались «нерешительность», «растерянность», противоречивость суждений и неясность путей улучшения механизма административно-правового регулирования.

В 2003 году мною также была опубликована небольшая книга, посвященная 80-летнему юбилею Василия Михайловича[7]. Название этого научного труда было выбрано не случайно: и в официальных научных дискуссиях, и в частных беседах в те времена постоянно возникала и обсуждалась идея В. М. Манохина о необходимости ускорения позитивного развития современного административного права и достижения им *нового уровня*, соответствующего общепризнанному стандарту правового государства, прогрессивным представлениям о роли и значимости этой отрасли права в правовой системе России.

В настоящее время предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права все чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования. Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, для защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Современное административное право – право, основанное на непременном учете *публичных интересов*. Оно должно обеспечивать эти интересы; с одной стороны, создавать условия для формирования *надлежащего государственного управления*, а с другой – предоставлять реальные возможности для осуществления прав и свобод человека и гражданина, для достижения «общественного блага» (общественного благосостояния). В настоящее время весьма остро встают вопросы: «Что происходило в течение последних 20–25 лет с содержанием этой отрасли права? Как изменяется административное право сегодня и по каким главным направлениям?» Ответом может стать констатация необходимости определенного (лишь в некоторой мере и в рамках точных направлений) развития сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представлявших науку административного права. Главным всё же является указание на то, что за последние 30 лет все основные институты административного права фактически были созданы заново на *новой конституционно-правовой основе*. От советских схем в конструировании структуры и системы административного права остались лишь некоторые названия институтов. Содержание административно-правовых институтов претерпело фактически стопроцентное обновление.

Несмотря на то что административное законодательство развивается в течение последних 30 лет под воздействием конституционно-правовых принципов, сегодня вряд ли можно констатировать законченность процесса реформи-

нистративное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003 ; *Манохин В. М.* Административное право России : учебник. Саратов, 2010.

[5] См.: *Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С.* Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52 ; *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26.

[6] *Манохин В. М.* Административное право России : учебник. Саратов, 2010.

[7] См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. 80 с.

рования или модернизации этой отрасли законодательства. Весьма логично возникают вопросы: «Не надолго ли затянулся процесс реформирования российского административного права? Сколько времени предстоит еще говорить о необходимости проведения реформы административного права?» Думается, что коренное изменение системы административно-правового регулирования – процесс длительный, зависящий главным образом от степени развития административного и административного процессуального законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления. О реформе административного права можно говорить, сравнивая его, с одной стороны, с советским административным правом, а с другой – со сложившимся административным правом начала XXI века. Поэтому модернизацию административного права нужно непременно связывать с учетом этапов его исторического развития и соответствующих достижений в разные исторические периоды. Процесс формирования «нового» административного права не должен рассматриваться вне контекста исторических перемен в государственно-правовом строительстве страны.

Законодатели, изменяющие старое и создающие новое административное и административное процессуальное законодательство, а также теоретики-административисты, развивающие новые подходы к модернизации административного права и строящие свои концепции такого развития, должны задавать себе вопросы: «Будет ли полезной для науки “перестройка” системы административно-правового регулирования и до каких пределов можно реформировать административно-правовые институты?» Отвечать на них непросто. Теперь, уже после проведения в стране административной и судебной реформ, после стремительного формирования законодательства об исполнительной власти и ее государственных органах, после формирования государственной и муниципальной службы, создания нового административно-деликтного законодательства, можно констатировать полезность и правильность избранного пути с целью улучшения системы административно-правового регулирования. Действительно, для изменения самых глубинных характеристик административного права, преодоления «старой» (и одновременно простейшей) догматики потребовалась его реформа, которая стала позитивным процессом в российской *административистике*.

Однако созидателям нового административного права было очевидно, что этими процессами целесообразно планомерно и эффективно руководить. Традиции (в том числе и в сфере правового регулирования) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенностью мнений и иными типичными факторами. В новых условиях и в новейшее время нужно создавать и «новый мир» административного права, закладывать его новые традиции. Создаваемые традиции в сфере административного права должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях, однако все лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования нужно учитывать[8].

Появившийся за последние двадцать лет «базис» административного права напрямую обусловил появление иных теоретических констатаций в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим и были сформированы основные условия для нынешнего развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам *правового государства*

[8] Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х годов прошлого века (см.: *Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С.* Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52). Мы всегда отстаивали мнение, что современное административное право требует разумно организованной «перестройки» (см., например: *Старилов Ю. Н.* «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации : логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия : Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 311–327 ; *Его же*. Модернизация государства и административного права : поиск концепции // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 222–232 ; *Его же*. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.

должны соответствовать цели и задачи *публичного управления*. Сущность административного права (и это теперь стало общепризнанным) состоит в том, что оно регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления; достаточно крупный пласт отношений, формирующихся в сферах *судебной* и *законодательной* власти, также входит в предмет административно-правового регулирования. Административное право создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие *административные ошибки*[9], применяются с целью поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В числе появившихся в постсоветское время (в середине 90-х годов прошлого столетия) учебниках по административному праву были и труды В. М. Манохина[10]. Подчеркивая высокий уровень многих изданий, содержащих концептуальный анализ основных институтов этой отрасли права, можно говорить об особой ясности научных представлений и идей ученого как о сущности административного права, так и о необходимости его совершенствования.

В начале 1990-х годов в специальной литературе появилось немало интересных и полезных материалов (статей, книг, обзоров)[11], посвященных изучению проблемы реформирования административного права. Каждый ученый, занятый поиском оптимальной системы административно-правового регулирования, пытался объективно оценить возможности совершенствования административного права, увидеть корни отставания в его развитии, наметить основные пути реформы, установить конечную цель совершенствования административного законодательства и сформировать модель некоторых административно-правовых институтов.

Именно в этих условиях в 1993 г. была опубликована статья, в которой В. М. Манохин вместе с Н. М. Кониным предлагали свою концепцию развития административного права и устанавливали определенный стандарт его преподавания в высших учебных заведениях страны[12]. Надо отметить, что по всем наиболее актуальным и сложным вопросам развития административного права и административного законодательства профессор В. М. Манохин высказывал свое мнение; традиционно главные проблемы в науке административного права нашли соответствующее отражение и рассмотрение в его трудах.

Согласно индивидуальным представлениям ученых о назначении административного права в системе отраслей права происходит формирование теоретических конструкций относительно будущего административного права России. Как известно, важнейшими спорными понятиями в системе административного права в настоящее время являются: государственная служба, административный процесс, административные процедуры, административное судопроизводство, правовые акты управления (административные акты), административное нормотворчество[13]. Нерешенность этих и некоторых других проблем российского административного права обусловливает целесообразность проведения дискуссий о реформаторских подходах к определению его сущности, познанию содержания и конкретизации системы.

У профессора В. М. Манохина – свое мнение о многих из названных административно-правовых институтах и направлениях их совер-

[9] См., например: *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013.

[10] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право : учебник. М., 1996 ; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997.

[11] См., например: *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45 ; *Манохин В. М., Конин Н. М.* Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68 ; Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа : концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 1995. С. 42–70 ; *Юсупов В. А.* Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 35–41.

[12] См.: *Манохин В. М., Конин Н. М.* Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68.

[13] См., например, весьма интересный научный труд: *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.

шенствования. Например, интересно его мнение о системе административного права. В своих учебниках В. М. Манохин выделяет в системе административного права три части: Общую, Особенную и Специальную. Специальная часть, по его мнению, состоит из таких разделов, как обеспечение безопасности личности, общества и государства: а) в сфере внешних сношений (оборона, охрана государственной границы, таможенное дело, внешняя разведка, служба безопасности); б) внутри страны (управление в сфере юстиции, МВД РФ, милиция – ныне полиция); в) административно-правовые меры охраны порядка и безопасности внутри страны (обеспечение и охрана порядка и безопасности, государственная охрана должностных лиц, оперативно-розыскная, частная детективная и охранная деятельность[14].

В настоящей статье уместно рассмотреть некоторые аспекты трех крупных проблем современного административного права, по которым писал В. М. Манохин: 1) государственная служба; 2) публичное управление по усмотрению (административное усмотрение); 3) обеспечение режима законности управленческой деятельности, административное нормотворчество и судопроизводство. Данные институты стали предметом детального научного анализа, проведенного в разные годы В. М. Манохиным. Указанные административно-правовые явления и некоторые другие аспекты изучаемой административно-правовой материи будут рассматриваться в этой статье при непременном учете сформулированных ученым теоретических положений, касающихся отмеченных проблем административно-правовой науки.

Особенно плодотворна научная деятельность В. М. Манохина в области изучения проблем государственной службы[15]. Здесь следует отметить, что в 2023 году, т. е. в год 20-летия с момента принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», к сожалению, в России не были проведены крупные научные мероприятия, посвященные этому важному для государственно-правового строительства страны событию. Ведь именно с вступлением в силу указанного закона началось построение в России государственной службы на новой правовой основе, которая, впрочем, в той или иной степени создавалась и более ранними законодательными решениями в данной сфере государственно-правового строительства.

Государственная служба – это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти[16]. Известный русский юрист Н. М. Коркунов считал государственной службой в широком смысле слова всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы, есть всегда *юридическая обязанность*, хотя бы и добровольно принятая, но всегда *обязанность*»[17]. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государствен-

[14] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учебник. 2-е изд. Саратов, 2003. С. 336–486.

[15] См.: *Манохин В. М.* Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963 ; *Его же*. Советская государственная служба. М., 1966 ; *Его же.* Правовое регулирование советской государственной службы // Советское государство и право. 1968. № 1 ; *Его же.* Конституционные основы законодательства о государственной службе // Правоведение. 1983. № 4. С. 11–17 ; *Его же.* Конституционные основы советского административного права. Саратов, 1983 ; *Его же*. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985 ; *Его же*. Способы замещения должностей // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988 ; *Его же*. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98 ; *Его же*. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997 ; *Его же*. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 5–11.

[16] По теме «Государственная и муниципальная служба» в течение последних 15 лет в России опубликован ряд крупных работ. См., например: *Анисифорова М. В.* Правовые основы государственной службы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2022 ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013 ; *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011. Несмотря на колоссальное развитие в течение последнего 10-летия законодательства о государственной и муниципальной службе, в научной литературе ведутся споры о развитии в стране служебного права. См., например: *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25 ; *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2023. С. 389–405.

[17] *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. С. 270.

ную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»[18]. 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.

Государственная служба – важнейший административно-правовой институт, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль «локомотива», предназначенного для обеспечения «движения» государственного управления. Исследование теоретических проблем российской государственной службы происходило в постсоветское время в условиях стремительно развивающегося законодательства о государственной службе, появления новых доктрин в развитии данного института, публикации множества научных трудов[19]. В ряду многочисленных исследований особое внимание привлекает книга В. М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование»[20]. В это же время обосновывается целесообразность выделения из структуры административного права такой подотрасли, как служебное право[21]. Развитие законодательства о государственной и муниципальной службе[22] осуществлялось быстро, что позволило создать основу для дальнейшего развития в стране *служебного права*.

Государственная служба[23] (публичная служба[24], кадры[25], сотрудники, работники государственных органов, персонал управления[26], кадровый аппарат и т. д.), следовательно, и служебное право[27] (или право государственной и муниципальной службы[28]) во все времена находятся в центре внимания политиков, законодателей, ученых. В сфере государственной службы в це-

[18] *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. С. 271.

[19] См.: Государственная служба : теория и организация : курс лекций. Ростов н/Д., 1998 ; *Гришковец А. А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63 ; *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002 ; *Розенбаум Ю. А.* Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57 ; *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37–55.

[20] См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997.

[21] См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996.

[22] В 1995 году принят Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», а в 1998-м – Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В субъектах РФ приняты законодательные акты, регламентирующие государственную и муниципальную службу в соответствующих субъектах Федерации.

[23] В настоящее время на должном уровне исследованы многие аспекты как государственной службы (служебного законодательства), так и служебного права (права государственной службы). При этом имеются авторские расхождения во мнениях и аргументациях по отдельным вопросам данной темы. См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служб : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999 ; *Ноздрачев А. Ф., Левоненкова Т. А.* Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 159–168.

[24] См.: *Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С.* К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5. С. 55–62.

[25] Термины «кадры» и «управленческие кадры», несмотря на их принадлежность к советскому государственному строительству и управлению, используются и поныне. См., например: постановление Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 142 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в 2018/19–2024/25 учебных годах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[26] Термин «персонал государственного управления» используется в научных трудах по теме публичного управления. Данное понятие определяется в том числе и в инициативном проекте федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации». См.: *Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А.* Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления : монография. М., 2020. С. 120–127.

[27] См.: *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011 ; *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Служебное право : учебник и практикум для вузов. 3-е изд. М., 2023.

[28] См.: Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013.

лях улучшения ее организации и функционирования во всех странах регулярно проводятся реформы, которые либо связаны с программами общегосударственного развития, либо выделены в отдельный предмет модернизации[29]. К государственной службе как наиважнейшей части системы государственного управления и особой сфере правового регулирования в современных условиях (когда разрабатываются планы укрепления системной организации, развития технологий функционирования, профессиональной подготовки персонала и модернизации других параметров исполнительной власти) предъявляются чрезвычайно высокие требования[30].

Очевидно, что государственная служба стала неотъемлемой частью образовательного процесса, причем как в базовом образовании (экономическом, юридическом, в сфере публичного управления), так и в повышении квалификации, переподготовке государственных служащих, получении дополнительного образования и их профессиональном развитии. В связи с этим появляется потребность в издании учебников, учебных курсов или пособий для обеспечения образовательного процесса по государственной службе (служебному праву).

Начиная с конца 90-х годов прошлого столетия в России опубликованы учебники[31], учебные пособия[32], справочники[33], комментарии[34], монографии[35] и научные статьи[36], посвященные проблемам российской и зарубежной государственной службы[37]. Государственная служба рассматривается учеными также в контексте обсуждения более общих государственно-правовых явлений: функций государства, государственного управления, государственного аппарата и его деятельности[38], административно-правовых отношений с участием государственных служа-

[29] См., например, Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «“Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”».

[30] См.: *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

[31] См.: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.

[32] См.: *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России XVII–XX веков. М., 1999 ; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997 ; *Демин А. А.* Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002 ; *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации. М., 1996 ; *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011 ; *Чиканова Л. А.* Государственные служащие. М., 1998.

[33] См.: *Сергун П. П.* Служба в органах внутренних дел : справочник. М., 1997.

[34] Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1998 ; Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 1999 ; Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. СПб., 2008.

[35] См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997 ; *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. М., 2009 ; *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008 ; *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Воронеж, 2011 ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011 ; *Павленко К. А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2012 ; *Щукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011; *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

[36] См.: *Козбаненко В. А.* Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37–46 ; *Колесников Н. В.* Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2000 ; *Кудашкин А. В.* Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3. С. 12–19 ; *Чиканова Л. А.* Правовое регулирование труда государственных служащих : перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48–54 ; *Шаров А.* Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Российская юстиция. 1996. № 7. С. 40–42.

[37] См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. М., 2003 ; *Оболонский А. В.* Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121–130 ; *Его же.* Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 168–175 ; *Его же.* Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

[38] См., например: *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2003. С. 77–92.

щих[39]. Заметно повысилось внимание ученых к проблеме ответственности государственных служащих[40]. Однако лишь в немногих научных публикациях авторы пытались обобщить складывающийся на то время опыт нормативного регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации. Между тем потребность в серьезном анализе основных норм действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории, и на практике встречается множество проблем организации и функционирования российской публичной службы.

Если вспомнить первые годы формирования новой модели государственной службы в России, то следует отметить, что реформа государственной службы началась вместе с принятием в 1990–1995 годах новых законов и других нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения. Ученые уже тогда постоянно обращали внимание[41] на необходимость проведения реформы государственной службы, однако эти мероприятия осуществлялись без специально разработанного плана, ясных представлений об этапах и сути нововведений в сфере государственной службы. И только в конце 1993 года одновременно с утверждением Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года Положения о федеральной государственной службе были опубликованы тезисы концепции реформирования государственной службы в России[42]. Впоследствии в научной литературе появились критические заметки по поводу данной концепции[43]. Ранее же, в 1992 году, в специальном издании Роскадров был опубликован еще один вариант концепции развития государственной службы[44]. Таким образом, можно констатировать, что в течение всего последнего десятилетия прошлого столетия предпринималось несколько попыток проведения реформы государственной службы, часть из которых на практике осуществлены не были[45].

В начале нынешнего века становление государственной службы осуществлялось в результате реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 года[46].

Детальный анализ федерального и регионального законодательства о государственной службе, проводимый исследователями в те сложные годы, сопровождался политическими дебатами о сущности и основных направлениях реформирования российского чиновничества. Высказывалось, например, мнение о том, что реформу системы государственной службы следует проводить исходя из трех принципов: конкурентности, эффективности, ответственности. При этом одними из важнейших правовых средств улучшения деятельности государственных служащих считались следующие: распространение практики кадровых конкурсов при приеме на государственную службу; увеличение денежного содержания служащих; создание действенных механизмов предупреждения и преодоления конфликта интересов на государственной службе[47].

К так называемым нереализованным проектам реформы государственной службы уче-

[39] См.: *Добробаба М. Б.* Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Краснодар, 2010.

[40] См., например: *Буравлев Ю. М.* Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006 ; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.

[41] См., например: *Атаманчук Г. В.* Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. М., 1992. Июнь. С. 5–16 ; *Манохин В. М.* Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98 ; *Розенбаум Ю. А.* Система работы с кадрами в условиях перестройки : социально-правовой аспект // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 11–20.

[42] См.: Рос. газета. 1994. 23 дек.

[43] См.: *Бельский К. С.* О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24–32.

[44] См.: Развитие государственной службы в Российской Федерации : (тезисы концепции) // Вестник государственной службы. М., 1992. Август. С. 2–8.

[45] См., например: Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. М., 2003.

[46] См.: Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. (официально не опубликована, так как имеет гриф «для служебного пользования») ; *Гришковец А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс. М., 2003. С. 429–458.

[47] См.: *Немцов Б.* Стратегия России // Известия. 2003. 25 марта.

ные относят, например: проект Кодекса государственной службы РФ; проект федерального закона «О федеральной государственной службе»; проект федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих»; некоторые законодательные инициативы субъектов РФ[48]. Разработанный и обсуждаемый в конце 1990-х годов проект Кодекса государственной службы Российской Федерации являлся, с нашей точки зрения, концептуально обоснованным и содержательно цельным нормативным правовым актом, комплексно регламентирующим отношения в сфере гражданской государственной службы в России. Можно лишь напомнить, что он включал в себя 219 статей и несколько приложений. Сегодня хотелось бы надеяться, что идея правового регулирования государственно-служебных отношений в едином кодифицированном законодательном акте не будет забыта навсегда. Именно этот законодательный акт смог бы стать основой кодификации публичного *служебного права*[49].

Тема «служебного права» в российской науке административного права временами приобретает повышенную актуальность и юридическую значимость в системе публичной власти. Вот и после состоявшегося в начале XXI века реформирования законодательства о государственной и муниципальной службе возникла необходимость взглянуть на этапы становления и реформирования российского законодательства о государственной службе и, соответственно, формирования в системе административного права той его части, которая в различных правовых системах и правопорядках традиционно называется *служебным правом*. И здесь на повестку дня встали следующие вопросы: «Существует ли в России служебное право? Имеются ли достаточные обоснования для его выделения в качестве весьма крупной подотрасли российского административного права? А, может быть, служебное право уже является отраслью российского права?»

Опубликованная статья А. А. Гришковца «К вопросу о служебном праве»[50] открыла дискуссию по указанной теме. Немного позднее появилась книга о государственной гражданской службе[51], где весьма развернуто и профессионально были показаны результаты становления в Российской Федерации *служебного права* и *законодательства о государственной службе*[52]. Далее обсуждение продолжилось и в других статьях[53]. Постоянно высказываю сердечную благодарность авторам за выдвигаемые дискуссионные инициативы и критические суждения, ибо на этой основе жизнь научного мира становится более транспарентной, увлекательной и интересной.

В настоящее время (как, впрочем, и всегда) критика в адрес самих государственных служащих и институтов государственной службы приводит к выводам, что пока в России не сложилось служебное право, позволяющее утверждать существование традиционных для сферы публичного управления правовых институтов, в полной мере регламентирующих отношения в процессе организации и функционирования государственной службы. К сожалению, профессиональное «чиновничество», соответствующее идеалам государственно-правового развития России и современным стандартам публичного управления, даже после всех административных реформирований в стране в полной мере не создано. Иначе говоря, государственная служба в России (как по сведениям подготовленных экспертов, так и в общественном сознании) еще далека от идеала, несмотря на все предпринятые политико-административные реформы, заявления и стремления государственных деятелей, связанные с улучшением профессионального имиджа государственных служащих, разработанные и уже исполненные на практике многочисленными программами реформирования государственной службы, а также с политическим и государственным контролем над российской бюрократией, с агрессивной антикоррупционной пропагандой в обществе.

---

[48] См., например: Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. С. 239–246.

[49] О современных проблемам формирования служебного права см., например: *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

[50] См.: *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве. С. 12.

[51] См.: *Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В.* Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 566.

[52] См., например: *Акопов Л. В.* Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9 ; *Баранова С. А.* Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 3А. С. 64–70.

[53] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право. С. 389–405.

Очевидно, здесь уместно вспомнить М. Е. Салтыкова-Щедрина, который писал: «Я всегда чувствовал слабость к русской бюрократии, и именно за то, что она всегда представляла собой, в моих глазах, какую-то неразрушимую психологическую загадку. Несмотря на все усилия выработать из нее бюрократию, она ни под каким видом не хочет сделаться ею. Еще на глазах у начальства она и туда и сюда, но как только начальство за дверь – она сейчас же язык высунет и сама над собою хохочет. Представить себе русского бюрократа, который относился бы к себе самому, яко к бюрократу, без некоторого глумления, не только трудно, но даже почти невозможно. А между тем бюрократствуют тысячи, сотни тысяч, почти миллионы людей. Миллион ходячих психологических загадок! Миллион людей, которые сами на себя без смеха смотреть не могут, – разве это не интересно?»[54]. Между тем традиционно бюрократия по праву называется «*рациональной*», созидающей и эффективной, совершенно необходимой государству и обществу для обеспечения их развития[55].

Даже после таких нелестных характеристик русского профессионального чиновничества XIX века, после тотального господства в советские годы режима политического властвования, принуждающего административное поведение и деятельность государственных служащих к безусловному повиновению «однопартийной линии», а также в условиях фактического отсутствия публично-правового регулирования служебных отношений в государственном аппарате, после «растерянности» и отсутствия ясного правового профиля «чиновничества» в начале постсоветского периода в конце 90-х годов XX века предприняты меры по созданию в стране нового «государственного бюрократизма», отвечающего идеологии правовой государственности и стандартам намеченных демократических политико-правовых преобразований. Начиная с этого момента нельзя не заметить и глубинные изменения как в системе и содержании, организации и функционировании российской государственной службы, так и в установлении и реализации правового статуса государственных служащих. Наряду с традиционными для российской бюрократии проблемами и недостатками нужно всегда говорить о достижениях[56], успехах, функциональной результативности и социальной эффективности публичной службы[57] в нашей стране.

Служебное право – новое явление в российской юридической науке и правовой системе. Если честно подводить итоги становления в России нового законодательства о государственной службе, то нужно сказать, что по результатам своего развития оно стало в том числе итогом глобальной рецепции континентального европейского права, устанавливающего систему, модели, назначение и основные элементы профессионального «чиновничества». В сфере государственно-правового строительства, и особенно государственной службы, европейские стандарты активно использовались, приспосабливались к другим условиям, являлись основой для отечественного развития этого института[58].

Российское служебное право превратилось сегодня в юридическую реальность и нормативный стандарт для формирования публично-служебных отношений в государственных органах (или вообще в органах публичной власти).

Современное служебное право в настоящее время представляет собой как минимум подотрасль административного права (т. е. с преимущественным отраслевым административно-правовым (публично-правовым) регулированием). Данный вывод обусловлен следующими обстоятельствами:

а) соответствие общетеоретическим стандартам правовых конструкций, устанавливающих главные факторы относимости соответствующего массива законодательного материала к той или иной подотрасли права;

б) преимущественный характер и масштаб административно-правового регулирования служебных отношений в системе публичной службы (хотя со временем укрепились и иные сферы правового регулирования отношений в системе государственной службы);

[54] *Салтыков-Щедрин М. Е.* Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 47.

[55] См.: *Вебер М.* Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии: в 4 т. М., 2016–2019.

[56] См.: *Глухов Е. А.* Положительные стороны современной российской бюрократии // Lex Russica. 2019. № 10. С. 123–140.

[57] См.: Институт публичной службы : социокультурное измерение : монография / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019.

[58] О реформировании российской государственной службе как части общей административной реформы см.: *Гришковец А. А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63.

в) неразделимая взаимосвязь, переплетение и взаимодействие норм служебного права со многими административно-правовыми институтами (органами исполнительной власти, правовыми актами управления, формами и методами управленческих действий, административно-деликтным правом, административной юстицией);

г) очевидное обособление и ясная систематизация административно-правовых норм, устанавливающих порядок правовой регламентации государственно-служебных отношений;

д) признаваемая и очевидная логика механизма административно-правового регулирования служебных отношений в сфере публичной службы;

е) государственная служба как сфера постоянного внимания политиков и законодателей в целях не только имитации политической активности в этой важнейшей части государственной деятельности, но и разработки реальных государственных концепций и программ как по модернизации самого законодательства о государственной службе, так и по мониторингу его применения.

Вряд ли можно отнести к упрощенному и неаргументированному утверждение, что только установленные принципы государственной службы (основные принципы организации и функционирования системы государственной службы) позволяют задуматься над вопросом о сформированности в России своей (отечественной) модели системы государственной службы и необходимости соответствующего отраслевого правового регулирования глобальных по своим масштабам и распространенности в сфере публичного управления отношений в области государственной службы.

Современное служебное право России обсуждается в большей мере с точки зрения развития законодательства о государственной службе. В крупных научных трудах, посвященных развитию административного законодательства и административного права, юридическое состояние и проблемы государственной службы рассматриваются в аспекте развития административно-правового регулирования государственно-служебных отношений, начало которому положили федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Эти законы стали основой для дальнейшего правового оформления отношений в области государственной службы, структуризации законодательства о государственной службе, формирования механизма применения отдельных институтов и норм служебного права. Федеральные законы, принятые в результате проведения в стране многочисленных государственно-правовых реформ, незамедлительно оказывали влияние и на уточнение (дополнение) законодательства о государственной службе. Например, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обусловил формирование соответствующих новелл и в законодательстве о государственной службе. Аналогичные процессы в данной сфере правотворчества осуществлялись в субъектах РФ. Нельзя не отметить, что на протяжении последних 15 лет реформа государственной службы проводилась на основе утвержденных указами Президента РФ федеральных программ по реформированию и развитию системы государственной службы. По общему мнению специалистов в области законодательства о государственной службе, в России была разработана и реализована административно-правовая концепция правового регулирования отношений на государственной службе, которая подчеркивала специфику государственной службы как специального вида профессиональной служебной деятельности и включала традиционные для профессионального чиновничества институты и административные процедуры поступления на государственную службу, ее прохождения, правовой статус государственных служащих[59].

Двадцать лет назад учеными обсуждался вопрос о конкретных этапах и времени реализации положений нового федерального закона о системе государственной службы, с тем чтобы была реформирована существующая и отчасти создана новая система государственной службы. Фактически тогда было ясно, что данный закон будет обеспечивать создание в России системы государственной службы, построенной на основе установленных новых принципов государственной службы, и будет создана новая мо-

[59] См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 172. Как правило, в таких комплексных исследованиях развития правовой системы страны термин «служебное право» применительно к сфере государственной службы не применяется.

дель государственной службы. При этом главные виды государственной службы приобретут многочисленные особенности, характерные как для самой государственной службы, так и для правового положения государственных служащих.

Безусловно, многое из того, что планировал законодатель в области государственной службы, стало административно-правовой реальностью. Тем не менее нерешенных вопросов осталось немало. Реформирование государственной службы в направлении, указанном Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», во многом завершено. В настоящее время подводятся итоги реализации основных нормативных положений данного законодательного акта. Следует отметить, что в названный закон было внесено минимальное количество изменений и дополнений, и этот факт демонстрирует устойчивость, эффективность и востребованность российской модели правовой регламентации государственно-служебных отношений.

Становление служебного права в России неразделимо с развитием самого административного права в течение последних 25 лет. А формирование отраслей права немыслимо без развития соответствующей отрасли законодательства.

Государственная служба, будучи чрезвычайно практически значимой для общества и государства, являясь важнейшим институтом в системе публичного управления, автоматически включается в центр всех современных преобразований, политических инноваций, правовых реформирований. Совершенствование государственной службы и, следовательно, дальнейшее развитие служебного права невозможно представить вне процесса модернизации всего административно-правового регулирования.

Сегодня можно констатировать высокий уровень, ясные юридические границы, крупный масштаб сформированности законодательства о государственной службе, позволяющие в полной мере говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы страны, важнейшей составной части российского административного права, опирающейся на весьма сложноструктурированное законодательство в данной области. В соответствии с установленным планом дальнейшего реформирования системы российской государственной службы и всех ее видов в будущем, очевидно, будут вноситься изменения и дополнения в действующие законодательные акты, а также разрабатываться новые законы, устанавливающие особенности как статуса государственных служащих, так и прохождения государственной службы. Вместе с юридическим обновлением государственно-служебного законодательства будут уточняться и предмет служебного права, и его система, и нормативное содержание.

Несмотря на возросший научный интерес к проблеме реформирования государственной службы, усилившуюся активность ученых в обсуждении самых важных вопросов этого административно-правового института и получение новых научно-практических результатов, разработанные в этой сфере правового регулирования профессором В. М. Манохиным теоретические положения являются в настоящее время, как и несколько десятилетий назад, авторитетными и значимыми. В 1966 году вышла монография В. М. Манохина «Советская государственная служба», в которой автор на высоком концептуальном уровне дал комплексный анализ многочисленных вопросов государственной службы (понятие государственной службы и государственной должности, основные принципы службы, правовой статус государственных служащих и др.).

Согласно определению В. М. Манохина, которое затем традиционно анализировалось в литературе и на которое постоянно ссылались авторы в своих работах, государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также деятельность личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства[60].

Интересны суждения В. М. Манохина о принципах государственной службы. Известно, что советское законодательство фактически не регламентировало отношения, складывающиеся непосредственно в сфере государственной службы, как, впрочем, и не устанавливало административно-правовой статус государственных служащих. Однако ученые всегда пытались отыскать основополагающие идеи, на которых и

[60] См.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 5–14 ; *Его же*. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

строилась государственная служба; иначе говоря, нужно было установить принципы государственной службы. Именно в определении данного теоретического положения важными являлись размышления В. М. Манохина. Под принципами государственной службы ученый понимает требования: 1) обязательные для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; 2) распространяющиеся на все виды государственной службы и являющиеся всеобщими в рамках государственной службы; 3) охватывающие все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы[61]. Автор отмечает, что анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к пониманию государственной службы: при ее трактовке только как деятельности государственных служащих выделяются такие принципы, как равный доступ граждан на государственную службу, их сменяемость и т. д.; если же государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т. д.)[62].

Значительной проблемой является, по нашему мнению, модель российской *публичной службы*, когда *государственная* и *муниципальная* служба разделены специальными законодательными актами. В соответствии со ст. 42 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установление статуса муниципального служащего и порядка прохождения муниципальной службы осуществляется Федеральным законом от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами. *Муниципальной службой* в России законодатель считает профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых посредством заключения *трудового договора* (*контракта*). *Муниципальным служащим* является гражданин, который исполняет обязанности по *должности муниципальной службы* за *денежное содержание*, выплачиваемое за счет средств *местного бюджета*. По вопросам организации и функционирования муниципальной службы[63] были приняты: 1) Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года; 2) законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе[64]; 3) конституции или уставы субъектов Российской Федерации; 4) уставы муниципальных образований. В этих законодательных и иных нормативных правовых актах устанавливается правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, вопросы управления службой и другие. В. М. Манохин, указывая на схожесть правового статуса муниципального служащего с правовым статусом государственного служащего, отмечает и особенности муниципального служащего[65].

Одной из принципиальных проблем теории государственной службы является соотношение в этом институте *норм административного* (*публичного*) и *трудового* (*частного*) *права*. Нормы законодательства о труде действуют в системе государственной службы и регулируют отношения в секторе государственно-служебных отношений, имея при этом свой предмет правового регулирования. В литературе данная проблема весьма актуальна. Иногда о ней рассуждают с позиции выявления соотношения в системе правового регулирования государственно-служебных отношений так называемых «трудовой» и «публичной» концепции отношений го-

[61] См.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. С. 16.

[62] См.: *Манохин В. М.* Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 293–294.

[63] См.: *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997. С. 242–259.

[64] Например, в Воронежской области 28 декабря 2007 г. принят Закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[65] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учебник. 2-е изд., 2003. С. 136–137.

сударственной службы[66]. Предлагалось использовать «опосредованно» практику применения норм Трудового кодекса при разрешении трудовых споров с участием, например, сотрудников милиции (полиции)[67]. Прав В. М. Манохин, когда утверждает, что трудовое законодательство регулирует те отношения, которые обеспечивают государственному служащему выполнение его должностных полномочий (содержание этих полномочий устанавливается нормами административного права)[68]. Нормы трудового законодательства применяются в процессе регулирования государственно-служебных отношений в случае, если они соответствуют законодательству о государственной службе. В специальной литературе авторы, исследовавшие указанную проблему и проанализировавшие соответствующую судебную практику[69], делают вывод о приоритетном применении в данных случаях специальных (по отношению к Трудовому кодексу) законов при разрешении споров с участием государственных служащих (в том числе сотрудников полиции, военнослужащих).

В. М. Манохин последоватыельно (еще в 90-х годах прошлого столетия) выступал против передачи регулирования отношений по государственной службе в сферу трудового права. Он писал: «Нормы трудового права регулируют те служебные отношения, которые не затрагивают самой служебной деятельности, а складываются в связи со служебной деятельностью, т. е. отношения, складывающиеся не в процессе труда служащего, а по поводу этого труда. И такие отношения для рабочего и служащего являются общими (распорядок, отношения с бухгалтерией, кадровой службой и т. п.)»[70].

Если вернуться к вопросу о роли профессора Василия Михайловича Манохина в разработке теоретических основ института государственной службы, то привлекают внимание весьма интересные рассуждения автора по наиболее значимым и одновременно центральным вопросам теории государственно-служебных отношений. Одним из таких основополагающих институтов всегда считался институт должности (государственной должности). В. М. Манохин постоянно подчеркивает его значимость для формирования как самого государственного аппарата, так и законодательства о государственной службе. Как известно, государственная должность (или должность государственной службы) – это основа (базис), на которой планомерно и в соответствии с установленными правовыми нормами «надстраивается» государственная служба и её система. Должность – простейший элемент администрации (государственных органов), первичная и основная клеточка её организационной структуры. Приведем ставшее классическим определение В. М. Манохиным данного понятия: «Государственно-служебная должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»[71]. Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах. В. М. Манохин рассматривает государственную должность как организационную форму, определяющую и юридически закрепляющую основное содержание административно-правового статуса государственного служащего[72].

[66] См., например: *Демин А. А.* Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002. С. 6–17 ; *Его же*. Государственная служба. М., 2010. См. также: *Гусев А. В.* Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30–34 ; *Чиканова Л. А.* Государственные служащие. М., 1998 ; *Ее же.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

[67] См.: *Анисимов В.* Трудовые споры с участием работников милиции, военнослужащих и госслужащих // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 43.

[68] См.: *Манохин В. М.* Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9. Об особенностях правового регулирования труда государственных и муниципальных служащих также см.: *Бондаренко М. В.* Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск, 2001 ; *Чиканова Л. А.* Государственные служащие. М., 1998.

[69] См., например: Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / сост.: С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. М., 2010.

[70] *Манохин В. М.* Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

[71] *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

[72] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право. С. 117.

Можно уверенно утверждать, что в советское время профессор В. М. Манохин был одним из немногих ученых, пытавшихся разрабатывать теорию государственной должности. В законодательстве всех стран, имеющих в той или иной степени правильно организованную публичную службу, основополагающими нормами являются правовые нормы о должности (государственной должности или должности государственной службы).

Юристам известны в первую очередь правовые характеристики должности[73], её нормативное установление, виды, порядок замещения и прочие формально-юридические признаки.

Государственная служба начинается с *государственных должностей* и *должностей государственной службы*. Н. Нелидов рассматривал государственную службу как деятельность, которая заключается в *выполнении должности*[74]. 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 РФ, 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 профессиональной служебной деятельности на соответствующих должностях государственной службы.

С *организационной* точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в основе системы государственной службы. В этом смысле должность является независимой от государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются для решения одному государственному служащему или группе служащих, занимающих *однотипные*[75] должности в государственных органах (органах публичной власти). Указами Президента РФ определяются *типовые должности* в федеральных органах государственной власти, например, Указом от 26 июня 2020 года № 424 утвержден Перечень типовых должностей федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и соответствующих этим должностям специальных званий (первый замести-

[73] См., например: *Гайдов В. Б.* Правовой статус должности правоохранительной службы // Полицейское право. 2006. № 2. С. 18–22.

[74] *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.

[75] Вместе с этим среди должностей устанавливаются и нетиповые. См., например: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 июня 2022 г. № 411 «Об установлении размеров месячных окладов в соответствии с замещаемой должностью по нетиповым должностям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

тель начальника главного управления – полковник внутренней службы; заместитель директора департамента – полковник внутренней службы; инспектор – подполковник внутренней службы). Указами Президента РФ определяются также соотношение учрежденных должностей и возможность их замещения в конкретных случаях федеральными государственными гражданским служащими (например, Указ Президента РФ от 14 января 2011 года № 38, утвердивший Перечень должностей в Следственном комитете РФ, по которым предусмотрено присвоение специальных званий).

Так сложилось, что, несмотря на очень высокий уровень теоретического рассмотрения вопросов правовой регламентации организации и функционирования российской государственной службы, государственная должность не получила полноценного и всестороннего изучения теоретиками административного права[76], хотя именно институт должности (государственной должности) является одним из основополагающих элементов в системе и структуре государственной службы, как, впрочем, и во всей публичной администрации[77]. Здесь уместно напомнить, что в советское время проблема должности начала разрабатываться В. М. Манохиным, который всегда подчеркивал значимость должности для формирования не только самого государственного аппарата, но и законодательства о государственной службе. В настоящее время исследователи, отмечая отсутствие единого подхода к пониманию и определению должности, предлагают принять «федеральный закон о должностях Российского государства, в котором будут закреплены не только определения и государственные должности, в которых вводятся эти должности, но и перечни государственных должностей, а также принципы учреждения должностей государственной службы всех видов»[78].

Должность – вечная тема государственной бюрократии. Однако должность имеет и личностное, социально-психологическое измерение, и соответствующее значение в судьбе человека, государственного или муниципального служащего. Если отвлечься от научных определений государственной должности и ее роли в развитии всей системы государственной службы, то можно попытаться сформировать представление о значимости должности как для самого лица, занимающего должность, так и для *претендента* на замещение вакантной должности. Как правило, *должность и карьера чиновника* (государственного служащего) – непременно взаимообусловленные явления; по сути, карьера – это и есть для служащего смена должностей в порядке повышения их значимости и административной важности; карьера – наделение лица более объемной компетенцией и приобретение им более *ответственного статуса*. Именно в таком порядке всегда организовывалась и строилась система государства, его органов и управленческого аппарата. То есть с должностью приходят новые возможности по командованию, администрированию, управлению, навязыванию своей воли подчиненным и другим субъектам правоотношений. Так сложилось, что обычно люди в первую очередь связывают должность с практическими преимуществами должностного лица. Н. Нелидов писал: «Лицо, на которое возлагается должность органом государственного начала или от его имени высшим агентом его, есть *должностное лицо* или *чиновник*. Последнее название представляет собой термин, усвоенный только нашим законодательством и русским языком, так как законодательство, со времени Петра Великого и его знаменитой табели о рангах, связало понятие должности с идеей о ранге, классе или чине, в котором состоит должность. ...Отсюда вытекает тот вывод, что понятие должностного лица и служащего лица совпадают»[79]. Правильные суждения формулирует А. А. Гришковец, когда, цитируя В. В. Ивановского о чиновнике как «агенте носителя публичной власти», предлагает распро-

[76] См.: *Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В.* Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. С. 174–206 ; *Овсянко Д. М.* Государственная служба в Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд. М., 2006. С. 47–52 ; Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013. С. 107–115.

[77] 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.

[78] *Винокуров В. А.* Должности Российского государства: понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 142.

[79] *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 136–137.

странить на российского государственного служащего подобное толкование и вообще возродить «де-юре корпус чиновников»[80].

Административная карьера лица и должность переплетаются между собой[81]. Иногда доказывают, что такая связь и является признаком *демократичности* общественных и административных отношений, поскольку возникает необходимость в обосновании лицом своих притязаний на должность и в демонстрации (доказывании) особых заслуг; зарождается в известном смысле *конкуренция* (конкурс) в государственно-служебной деятельности. Лицо, находясь на государственной службе и занимая должность, должно прежде всего действовать по установленным правовым стандартам, правилам служебных правоотношений и служебной этики (этического кодекса).

Мыслима ли жизнь общества, человека, самого государства без установления видов должностей? Должность обусловливает необходимость соответствующего правового регулирования. Государство устанавливает реестры должностей, создает в этой управленческой среде юридические порядки и процедуры. *Должность формирует должностное лицо*, т. е. конкретное лицо лишь при наличии должности становится тем самым *должностным лицом*, статус которого устанавливается законодательством. Законотворцы и юристы наделили должностное лицо различными признаками в зависимости от его действий (бездействия) и поведения; если речь идет о преступлениях должностного лица, то говорят о его полномочиях и функциях, их использовании с нарушением законного порядка, когда наступают преступные последствия, направленные против интересов государственной или муниципальной службы. Понятие должностного лица устанавливается в уголовном праве, законодательстве об административных правонарушениях, порядке рассмотрения обращения граждан, административных процедурах и в иных нормативных правовых актах.

Учреждение новой должности обусловливает формирование и новых органов управления в соответствующих организациях. Следовательно, в определенном смысле должность является и причиной, и следствием *глобализации*. Осуществляя политику глобализации, учреждая должности, уполномоченный субъект создает новый орган управления, порой наднациональный административный аппарат многочисленных органов публичной власти. Должность – важнейший интегрирующий фактор общественного развития. Человек, занявший более высокую должность, способен позитивно развивать и улучшать общественные отношения, а может, наоборот, стать тормозом для государственного или общественного развития. Ради должности (её замещения или освобождения от неё) начинаются политические дебаты, споры, крупные дискуссии, возникает политическая борьба.

Как видно, начатое В. М. Манохиным построение теории государственной службы с термина «должность» всё еще остается незавершенным; теоретические конструкции относительно института должности (государственной должности, должности государственной службы) требуют дальнейшего совершенствования; целесообразно и развитие законодательства о должностях и порядке их замещения.

Продолжая рассматривать отдельные вопросы научных трудов В. М. Манохина по проблемам теории государственно-служебных отношений, нельзя не обратить внимание и не отдать должное всем определениям понятий, которые даны В. М. Манохиным при исследовании вопросов государственной службы. Сформулированное В. М. Манохиным определение государственной службы впоследствии стало часто встречаться в научной литературе; оно цитируется авторами научных трудов. Согласно мнению В. М. Манохина государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства[82]. Именно с этого и

[80] *Гришковец А. А.* Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 60.

[81] О практическом значении должности в жизни профессионального чиновника см., например: *Старилов Ю. Н.* О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 23–25. См. также: *Лазукова Е. А.* Чиновники и карьера // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 27–31.

[82] См.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. С. 5–14 ; *Его же*. Государственная служба // Советское административное право: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

других определений В. М. Манохина, по нашему мнению, и пошло реальное становление нового российского законодательства о государственной службе. Конечно, новые российские конституционно-правовые реальности (возникшие с 1993 года) позволили развивать законодательство о государственной службе в соответствии с ныне закрепленными в федеральных законах стандартами правовых отношений в системе государственной власти.

Как уже было сказано, в написанной мною в 2003 году статье, посвященной 80-летнему юбилею В. М. Манохина, детально анализируется творческое наследие ученого. Однако в той работе речь идет главным образом о состоянии и проблемах развития Общей части административного права и его главных институтов. Но, как известно, Общая часть не бывает без Особенной. В настоящее время учеными предлагаются различные модели и структуры Особенной части российского административного права. И это вполне понятно. Однако все новые конструкции в данной сфере правоотношений немыслимы без учета исторического опыта становления и развития системы государственного управления. Поэтому целесообразно хотя бы кратко остановиться на анализе теоретического материала В. М. Манохина, посвященного системе и структуре Особенной части административного права.

Книга профессора В. М. Манохина «Советское административное право (часть Особенная)»[83] была издана тиражом 8000 экземпляров. По сравнению с современным книгоизданием тираж весьма значительный. В данной работе автор рассмотрел важнейшие вопросы организации и функционирования государственного управления всеми основными отраслями: 1) народным хозяйством (промышленностью, строительством, сельским хозяйством, транспортом и связью, внутренней торговлей и общественным питанием, жилищно-коммунальным хозяйством, бытовым обслуживанием населения); 2) социально-культурным строительством (народным образованием, наукой, здравоохранением, культурой, социальным обеспечением); 3) административно-политической деятельностью государства (обороной страны, охраной общественного порядка и государственной безопасности, иностранными делами, внешней торговлей и другими экономическими связями с зарубежными государствами). Как написал В. М. Манохин в предисловии, в этой книге появился новый раздел «Сферы государственного управления», в котором анализировались вопросы *надотраслевого* государственного управления (управление планированием, управление в сфере государственного учета, управление в сфере трудовых ресурсов, нормирования и оплаты труда, управление материально-техническим снабжением).

Система и структура государственного управления *советского времени* в главных чертах выглядит вполне по-современному. Конечно, если учесть произошедшие в течение последних двух десятилетий изменения в самой модели управления, то советская система государственного управления может показаться простоватой и неполной. Однако это только на первый взгляд. В. М. Манохин все вопросы государственного управления рассматривал не только с позиций действия основополагающих норм действовавшей в те годы Конституции страны, но и с учетом нормативных правовых актов, регламентировавших управленческие отношения в различных отраслях и сферах государственного управления. Многие управленческие отношения тогда не регулировались детально и в полной мере (как, например, это сделано в современных условиях) законодательными актами; вместо них действовало множество указов (например, указы Президиума Верховного Совета СССР), постановлений (например, Совета министров СССР), положений, инструкций, принимаемых различными органами государственной власти страны. Вряд ли сегодня нужно оспаривать тот факт, что сформированная в то время система государственного управления основывалась на нормативных правовых актах, детально и полноценно регламентировавших управленческие отношения в различных областях и сферах государственного управления. Публичное управление осуществлялось в интересах государства, общества, развития страны, обеспечения благополучия граждан. Во всяком случае, административные режимы, административные усилия и активность государственных служащих позволяли говорить о Советском государстве как о государстве с эффективной (по меркам того времени) *административной системой*.

[83] См.: *Манохин В. М.* Советское административное право : курс лекций. Часть Особенная. Саратов, 1968.

В. М. Манохин в каждой главе, посвященной вопросам управления той или иной отраслью хозяйства или иной сферой жизнедеятельности общества, анализирует изданные научные труды по обсуждаемым вопросам. Конечно, количество ранее опубликованных научных работ вряд ли может сравниться с общим числом современных публикаций по проблемам Особенной части административного права. Нужно отметить, что созданная ученым структура исследования и рассмотрения вопросов государственного управления и сегодня является актуальной; она используется при составлении планов и структуры изложения теоретического материала, относящегося к порядку государственного управления в различных сферах организации и функционирования органов исполнительной власти. Каждая глава книги В. М. Манохина включает рассмотрение таких вопросов, как: понятие соответствующего вида государственного управления; система, виды, компетенция и функции органов государственного управления; осуществление контроля и надзора в процессе государственного управления отношениями в каждой отрасли.

Круг профессиональных научных интересов В. М. Манохина не ограничивался детальным анализом лишь института государственной службы. В эпоху формирования в России правового государства ученый попытался увидеть весьма интересную проблему нарождающегося нового публично-правового регулирования и его роли в системе публичного управления. В те годы вновь стала актуализироваться проблема соотношения принципов правового государства и так называемого «*управления по усмотрению*» (данная тематика всегда находилась в той или иной мере в сфере внимания ученых). Эта проблема актуальна и в настоящее время, несмотря на то, что уже принято множество законов, устанавливающих барьеры для произвольного управления в различных сферах государственной и общественной жизни. Можно сказать, что сейчас актуальна проблема всякого усмотрения в правовой практике, снижения *административных барьеров* в государственном и муниципальном управлении, обеспечения доступности государственных и муниципальных услуг. Судебное или законодательное усмотрение является источником злоупотребления властью ничуть не меньше, чем усмотрение административное. В той или иной степени всякое действие или решение органов государственной или муниципальной власти можно рассматривать сквозь призму усмотрения.

Появление программы проведения административной реформы[84] во многом обусловлено также наличием проблематики административного усмотрения. В «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 года № 1163-р, отмечалось: «…органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы на потребности экономики и общества. Административные процедуры определены нечетко, что позволяет чиновникам принимать решения на их усмотрение»[85]. В начале нынешнего века на административную реформу возлагали надежду как на способ решительного усиления режима открытости[86] как публичного управления, так и самой государственной службы, обеспечения ее доступности общественному контролю, а также информирования общества о деятельности государственных служащих.

В литературе вопрос об *административном усмотрении* обсуждается в самом общем виде применительно к методам административно-правового регулирования, а также в связи с анализом вопроса о компетенции органов исполнительной власти. С одной стороны, речь идет о предоставлении возможности органам публичного управления и служащим действовать (или воздерживаться от действий) по своему усмотрению, т. е. совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия при наличии определенных

[84] См., например: О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046 ; Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы : утв. постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

[85] Рос. газета. 2003. 2 сентября.

[86] Интересный опыт законодательного регулирования обеспечения прозрачности деятельности государственных органов сформировался в Японии (см.: *Анисимцев Н. В.* Япония : обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. 2003. № 6. С. 58–65). См. также: Министры за стеклом // Рос. газета. 2003. 5 февр.

условий (например, право на издание административного акта, на принесение жалобы)[87]. Как правило, это имеет место не только в процессе реализации субъективных прав, но и при осуществлении правового статуса государственных служащих, использовании предоставленных им прав и правомочий[88]. С другой стороны, административное усмотрение в публичном управлении проявляется в случае осуществления управленческих действий в ситуации так называемых *неопределенных правовых условий*. По мнению С. Д. Хазанова, определение компетентности актов и действий, совершенных на основании полномочий, закрепляемых с использованием указанных неясных юридических позиций, представляет собой «одну из самых высоких степеней административного усмотрения, но она не освобождает государственную администрацию от обязанности соблюдать пределы усмотрения. Компетенционное регулирование при этом выражается в следующих формулах: "при необходимости орган вправе", "в исключительных случаях допустимо", "решение по вопросам, имеющим важное значение", "действие в случае угрозы причинения вреда"»[89].

Возникают вопросы: «Какому типу государства соответствует управление по усмотрению? Правовому государству или "государству чиновников" ("чиновному государству"), а может быть, "государству вооруженных рабочих"»? Последние два термина обнаруживаем в труде В. И. Ленина «Государство и революция»[90]. Размышляя о выработанном Дж. Локком понятии «прерогатива», русский ученый Н. М. Коркунов отмечал, что данное Локком определение прерогативы «как власти действовать по усмотрению, вне предписаний закона, содержит в себе формулу для обозначения взаимного соотношения закона и указа. Если исполнительная власть может действовать свободно только вне предписаний закона, значит, и указы она может издавать лишь под условием непротиворечия их законам – таково общее правило[91]. При этом проблема «свободного» усмотрения чиновников в начале нынешнего века сузилась до исследования конкретных административных актов с точки зрения допустимых пределов в ходе применения правовых норм аппаратом государственного управления. В советские годы практика административной деятельности подпадала под некоторые инструктивные указания, деловые обыкновения и личное усмотрение служащих, чей правовой статус также не был нормативно установлен (на них распространялось законодательство о труде). Лишь в конце 1980-х – начале 1990-х годов активизировался процесс совершенствования законодательства, действующего в области государственного управления и местного самоуправления.

Как можно использовать предоставленную возможность осуществления управленческих действий по собственному усмотрению? Ю. А. Тихомиров пишет, что «получая своего рода "мандат закона" на выполнение властных, управленческих и иных функций, субъекты административного права действуют по своему усмотрению в пределах предоставленных полномочий[92]; прав ученый, когда утверждает, что истоки (природа) проблемы административного усмотрения коренятся в активности (активном проявлении) "субъективного фактора в процессе правотворчества и правоприменения"»[93].

В. М. Манохин указывает, что известная свобода действий необходима и для «бюрократа»; государственные служащие (должностные лица) могут осуществлять управление по своему усмотрению[94]. Государственные и муниципаль-

[87] См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : в 2 ч. М., 1994. Ч. 1. С. 29.

[88] См. об этом: *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26 ; *Тихомиров Ю. А.* Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70–79.

[89] *Хазанов С. Д.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 43.

[90] См.: *Ленин В. И.* Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М., 1986. С. 98.

[91] См.: *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб., 1894. С. 5.

[92] См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс : полный курс. М., 2001. С. 64.

[93] *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. С. 421.

[94] См., например: *Манохин В. М.* Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26. На эту работу В. М. Манохина непременно ссылаются и современные исследователи проблемы административного усмотрения (см., например: *Слюсарева Т. Г.* Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4).

ные служащие имеют возможность управлять, оставаясь часто «в плену» собственных представлений о качестве и эффективности публичного управления, т. е. в определенных случаях они могут управлять по своему усмотрению, основываясь на собственном видении сложности и значимости управленческого мероприятия. Однако деятельность государственных служащих прежде всего должна основываться на принципе законности исполнительной власти, а также на соблюдении следующих принципов, установленных как Федеральным законом от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации», так и многими иными законодательными актами и нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти: законность; федерализм; единство правовых и организационных основ российской гражданской службы; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; равный доступ к государственной службе граждан и равные условия её прохождения; профессионализм и компетентность государственных служащих; стабильность государственной службы; политический нейтралитет; доступность информации о государственной службе; обязательность выполнения решений вышестоящих государственных органов; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; ответственность государственных служащих; защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Одним из новых принципов государственной службы стал *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, включенное 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.

В. М. Манохин исследовал проблему организации правотворческой деятельности в субъектах РФ[95]. В современных условиях необходимо развивать самые общие категории, от которых будет зависеть развитие всего административного права, например, институт административного нормотворчества[96]. Общеизвестно, что данный административно-правовой институт связан с более широким по своему содержанию институтом правотворчества вообще. Однако если последний получил известное развитие в юридической теории, то административное нормотворчество как теоретико-прикладная проблема находится лишь в начале теоретического осмысления.

Думается, что теорию, закономерности и «искусство» законотворчества необходимо познавать с самого начала получения студентами юридического образования. В сентябре 2002 г. профессор В. М. Манохин стоял у истоков впервые создаваемого в России в составе Поволжского регионального института законотворческой деятельности Саратовской государственной академии права факультета нормотворческой деятельности, где должна была вестись эффективная подготовка специалистов в области нормотворчества для законодательных органов.

Административное нормотворчество, с одной стороны, может создавать незаконные административные акты, а с другой – способно

[95] См.: *Манохин В. М.* Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации : вопросы методики. Саратов, 2000 ; *Его же.* К вопросу о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации на основе Конституции 1993 г. // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : науч.-практ. семинар (9 февраля 2001 г.). Саратов, 2001. С. 12–16 ; *Его же*. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002.

[96] См., например: *Дрейшев Б. В.* Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977 ; *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013 ; *Михеева И. В*. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012.

преодолевать издержки так называемого административного усмотрения, а также обеспечивать единство правового пространства России. Отрицательные результаты административного нормотворчества являются на практике порой более вредными, чем неудачный опыт законодательной деятельности, т. е. подзаконные нормативные правовые акты могут представлять вред не меньший, а порой и больший, чем сами законодательные акты. Негативные результаты административного нормотворчества становятся на практике причинами нарушений частных и публичных интересов физических и юридических лиц, неэффективного публичного управления, возникновения судебных споров.

В современном административном правоведении предпринимаются попытки создания новых концепций развития *общего* и *особенного* административного права. Однако новые традиции, «модные» теоретические положения, принципиальные направления совершенствования административно-правового регулирования, новые планы и масштабы реформирования административного права должны находить свою основу в достижениях уже сформировавшихся известных научных школ. Новейшие теоретические разработки и доктрины не могут не учитывать весьма плодотворные идеи и юридические конструкции, имеющиеся в российском административном праве. Последовательность и преемственность в науке – залог эффективности проводимых исследований. Многочисленные ученики В. М. Манохина развивают в своих исследованиях его замыслы и новые идеи.

Стремительно пронеслись 20 лет с момента опубликования моей статьи, посвященной 80-летнему юбилею Василия Михайловича Манохина. Приближавшийся в 2013 году 90-летний юбилей профессора позволил мне задуматься над публикацией интервью с Василием Михайловичем, которое можно расположить на страницах журнала «Юридические записки» (научное издание Воронежского государственного университета). Еще в начале 2012 года я подготовил несколько вопросов и передал их своему учителю и коллеге.

Вот этот текст:

«Дорогой Василий Михайлович!

Благодарю за возможность задать Вам несколько вопросов. Я хотел бы опубликовать нашу беседу в очередном номере журнала. Речь идет главным образом о Ваших жизненных воспоминаниях и административном праве (его развитии, современном состоянии, проблемах).

Давно и всесторонне изучив Ваши научные труды, я всё же не нашел Ваших воспоминаний. Ученые-правоведы нашей страны едины во мнении, что Вы по заслугам являетесь признанным, авторитетным исследователем в российской правовой науке. Поэтому читателям хотелось бы больше узнать о Вас как о человеке, участнике Великой Отечественной войны. Каким путем Вы пришли в юридический вуз абитуриентом, прошли долгую дорогу научного деятеля и заведующего кафедрой административного права Саратовского юридического института? Как Вы оцениваете сегодня все происходящее в сфере образования и правовой науки? Прошу Вас по возможности максимально полно осветить основные этапы Вашей жизненной и творческой биографии.

Очень часто в академической среде (особенно в последнее время) используется термин «научная школа». Бывает, не успел человек защитить докторскую диссертацию, как сам же и заявляет о создании собственной «научной школы». В России общепризнанно: Вы своими усилиями и достижениями действительно создали свою (реальную) научную школу. Как бы Вы сами охарактеризовали ее основные параметры? Сколько учеников под Вашим научным руководством защитили докторские и кандидатские диссертации?

Более 20 лет Вы были заведующим кафедрой административного права одного из главных юридических вузов России. Как Вам удавалось столь долго и плодотворно руководить коллективом научных работников? Что, по Вашему мнению, должно быть главным в деятельности заведующего кафедрой?

В чем заключается миссия (роль) ученого в современном мире?

Вы являетесь свидетелем фактически всех основных реформ (или изменений) государственного управления, административного права, административного законодательства, которые проходили в нашей стране в течение последних 60 лет. Какие реформы, на Ваш взгляд, были самыми впечатляющими, главными и результативными? Или каждая реформа решала свои, необходимые для того или иного периода, задачи в сфере государственного управления?

В 1993 году в журнале «Государство и право» Вы опубликовали статью о концепции раз-

вития административного права в России. Если бы Вы сегодня говорили о такой концепции, то что поставили бы в качестве главных ориентиров, принципов и направлений в развитии российского административного права?

Как Вы оцениваете современный этап в развитии науки административного права? Имеются ли очевидные достижения в этой области научного знания на нынешнем этапе развития административного права?

В течение нескольких последних лет Вы разрабатываете проблемы правотворчества (в том числе и административного) в субъектах Российской Федерации. Что Вы выделили бы здесь в качестве самых главных особенностей и направлений развития?

Каждый исследователь института государственной службы обязательно ориентируется на Ваши труды по данной проблеме. Как Вы оценили бы развитие государственной службы в течение последних 10–15 лет? Достигнуты ли цели административной реформы в деле создания эффективной государственной службы в России?

Какие свои научные труды, идеи или концепции Вы считаете наиболее удачными и значимыми для Вас?

Почему в нашей стране с трудом «приживается» принцип законности государственного управления? Почему государственный аппарат все ещё хочет управлять *по усмотрению*, в зависимости от своих представлений о качестве управленческой деятельности, а не по закону? Каковы Ваши рекомендации по улучшению деятельности аппарата исполнительной власти?

Как Вы относитесь к идее учреждения в России административных судов? Помогут ли такие суды в борьбе с незаконными действиями (бездействием) исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

В настоящее время учебный курс «Административное право» в рамках бакалавриата перенесен на первый курс обучения. Правильно ли, по Вашему мнению, преподавать и, следовательно, изучать административное право на первом курсе высшего учебного заведения? Не рано ли?

Как Вы оцениваете происходящие сегодня изменения в высшей школе и в системе высшего профессионального юридического образования?

Что бы Вы пожелали начинающим исследователям современных проблем административного права?»

Василий Михайлович прислал ответы на некоторые из сформулированных для него вопросов в виде воспоминаний и размышлений с общим названием «Со школьной скамьи – в бой!» При этом он вспомнил Козьму Пруткова: «Что скажут о тебе другие, коли ты сам о себе ничего сказать не можешь?»[97]. Сложился интересный материал. Пожалуй, это самая объемная информация о Василии Михайловиче Манохине, которая получена от него самого.

Василий Михайлович Манохин был простым и спокойным человеком. Я не знал его внеинститутских и вненаучных увлечений, хотя он и рассказывал мне о своей даче, о Волге, которой каждый раз восхищался, о свободном времени. По его словам, он много читал, любил театр, рассказывал о посещениях театра и запомнившихся ему особенно театральных постановках. Словом, профессор В. М. Манохин жил обычно, как и большинство людей в советские годы.

В 2015 году вышла в свет моя книга «Государственная служба и служебное право»[98]. Я попросил Василия Михайловича выступить ее рецензентом, он согласился. Для меня это было большой честью: книга о государственной службе в 2015 году, а рецензент – корифей, мэтр, идеолог и основатель советской (российской) теории государственной службы – сам профессор Василий Михайлович Манохин.

Встреч с Василием Михайловичем было очень много, обычных – корректных, добрых, дружественных, радостных. Правда, после 2013 года видеться мы стали не так часто, ибо поводов для поездок в Саратов у меня стало чуть меньше. Тем не менее мы продолжали встречаться на заседаниях диссертационного совета. Каждый раз о чем-то беседовали; находились темы для разговора, но все-таки уже реже вели диалог о научных проблемах.

Василий Михайлович Манохин, как мне думается, всегда ценил в учениках и коллегах основательность в суждениях, цельность личности, последовательность в поступках и делах, открытость, дружественность, трудолюбие, постоянство отношений, порядочность, честность. Ученикам желал новых достижений и про-

[97] См.: *Манохин В. М.* Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12. Данная статья была также опубликована в журнале: Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 35–39.

[98] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2015.

фессиональных успехов. Для него были важны взаимопомощь и взаимная поддержка в делах, быть примером для других. Он так и говорил: управлять кафедрой нужно тогда, когда ты можешь своим примером в научной и учебной работе соответствовать установленным требованиям. Должен сам уметь выполнять такую же работу, как и коллеги, чтобы было право требовать и устанавливать стандарты должностного поведения и совершения профессиональных действий.

К жизненным правилам Василия Михайловича и я обращаюсь неоднократно, они просты и бесценны: 1) трудиться, руководить так, чтобы своим примером помогать другим достигать профессиональных успехов, результативно решать задачи; он говорил о примерном, безупречном поведении человека; «делай, как я» – это его жизненный принцип; 2) умение владеть собой в любой обстановке, даже самой сложной и небезопасной; 3) твердая дисциплина; 4) товарищество, дружба!

Создание в России современного законодательства о государственной и муниципальной службе, несомненно, основывалось на невероятно богатой теоретической основе в области государственной службы, которую развивал в течение всей своей жизни профессор В. М. Манохин. В декабре 2023 года исполняется 30 лет с момента принятия одного из первых нормативных правовых актов в области государственной службы – Положения о федеральной государственной службе (утверждено Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2267), а также 20 лет Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». Всё это – прекрасный повод для проведения научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Василия Михайловича Манохина – ученого, много сделавшего для появления в стране публичного служебного права.

Библиографический список

Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М., 2003. 464 с.

Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришковца) // Государство и право. 2013. № 11. С. 5–9.

Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : в 2 ч. М., 1994. Ч. 1. 279 с.

Анисимов В. Трудовые споры с участием работников милиции, военнослужащих и госслужащих // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 43–44.

Анисимцев Н. В. Япония : обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. 2003. № 6. С. 58–65.

Анисифорова М. В. Правовые основы государственной службы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2022. 456 с.

Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. История государственной службы в России XVII–XX веков. М., 1999. 230 с.

Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013. 477 с.

Атаманчук Г. В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. М., 1992, июнь. С. 5–16.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 398 с.

Баранова С. А. Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 3А. С. 64–70.

Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45.

Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52.

Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24–32.

Бондаренко М. В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих. Обнинск, 2001. 160 с.

Бочарникова Н. А. Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013. 191 с.

Буравлев Ю. М. Реформы государственного управления и государственной службы в России. М., 2006. 238 с.

Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. М., 2016–2019. Т. 1: Социология / пер. с. нем. В. А. Брун-Цеховой [и др.] ; под общ. ред. Л. Г. Ионина. 444 с.

Винокуров В. А. Должности Российского государства : понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133–143.

Гайдов В. Б. Правовой статус должности правоохранительной службы // Полицейское право. 2006. № 2. С. 18–22.

Глухов Е. А. Положительные стороны современной российской бюрократии // Lex Russica. 2019. № 10. С. 123–140.

Государственная служба : теория и организация : курс лекций / В. П. Игнатов, В. С. Нечипоренко, Е. В. Охотский [и др.]. Ростов н/Д., 1998. 640 с.

Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003. 463 с.

Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 54–63.

Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2014. 624 с.

Гусев А. В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30–34.

Демин А. А. Государственная служба. М., 2010. 182 с.

Демин А. А. Государственная служба : учеб. пособие. М., 2002. 124 с.

Денисов Ю. П., Стаурский Е. С., Стаурский С. С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12, № 5. С. 55–62.

Добробаба М. Б. Административные правоотношения с участием государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Краснодар, 2010. 210 с.

Добробаба М. Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 25–27.

Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. 159 с.

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 : монография / под общ. ред. С. Н. Костиной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. 124 с.

Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008. 165 с.

Козбаненко В. А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 12. С. 37–46.

Колесников Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 24 с.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. СПб., 2008. 566 с.

Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1998. 368 с.

Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 1995. 220 с.

Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А.Тихомирова. М., 2010. 732 с.

Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. 408 с.

Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1 : Введение и Общая часть. СПб., 1892. 402 с.

Кудашкин А. В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3. С. 12–19.

Лазукова Е. А. Чиновники и карьера // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 27–31.

Ленин В. И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М., 1986. 160 с.

Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98.

Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963. 183 с.

Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26.

Манохин В. М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации : вопросы методики. Саратов, 2000. 81 с.

Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учеб. пособие. Саратов, 2000. 414 с.

Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. 495 с.

Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. М., 1996. 472 с.

Манохин В. М., Конин Н. М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5. С. 52–68.

Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. 195 с.

Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов, 2010. 266 с.

Манохин В. М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1978. С. 291–318.

Манохин В. М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. 168 с.

Манохин В. М. К вопросу о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами Федерации на основе Конституции 1993 г. // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации : науч.-практ. семинар (9 февраля 2001 г.). Саратов, 2001. С. 12–16.

Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Правоведение. 1983. № 4. С. 11–17.

Манохин В. М. Конституционные основы советского административного права / под ред. Н. М. Конина. Саратов, 1983. 217 с.

Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 90–98.

Манохин В. М. Нужны Основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 5–11.

Манохин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. 237 с.

Манохин В. М. Правовое регулирование советской государственной службы // Советское государство и право. 1968. № 1. С. 33–40.

Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997. 296 с.

Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 35–39.

Манохин В. М. Со школьной скамьи – в бой! // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 7–12.

Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть Общая. Саратов, 1968. 248 с.

Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 2. Часть Особенная. Саратов, 1968. 232 с.

Манохин В. М. Способы замещения должностей // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. 134 с.

Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Воронеж, 2011. 213 с.

Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

Михеева И. В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012. 387 с.

Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 1999. 675 с.

Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 282 с.

Ноздрачев А. Ф., Левоненкова Т. А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 159–168.

Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. 591 с.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Воронеж, 2011. 205 с.

Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / сост.: С. В. Наймушин, Н. В. Новоселова, С. Д. Хазанов. М., 2010. 116 с.

Оболонский А. В. Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы : Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. 166 с.

Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 168–175.

Оболонский А. В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121–130.

Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002. 287 с.

Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2012. 175 с.

Право государственной и муниципальной службы : учеб. пособие / под ред. В. Ш. Шайхатдинова, А. Н. Митина. М. ; Екатеринбург, 2013. 528 с.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2011. 448 с.

Развитие государственной службы в Российской Федерации : (тезисы концепции) // Вестник государственной службы. М., 1992, август. С. 2–8.

Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. М., 2003. 303 с.

Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53–57.

Розенбаум Ю. А. Система работы с кадрами в условиях перестройки: социально-правовой аспект // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 11–20.

Салтыков-Щедрин М. Е. Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. 576 с.

Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел : справочник. М., 1997. 239 с.

Слюсарева Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 327–332.

Советское административное право : учебник для вузов / под ред. В. М. Манохина. М., 1977. 544 с.

Старилов Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. 80 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37–55.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2015. 240 с.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. 2-е изд. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2023. 448 с.

Старилов Ю. Н. Модернизация государства и административного права : поиск концепции // Юридические записки. 2012. № 2(25). С. 222–232.

Старилов Ю. Н. Развитие российского административного права : сохранение традиций и поиск новых доктрин (к 80-летнему юбилею профессора В. М. Манохина) // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4(13). С. 64–81.

Старилов Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.

Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации : логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия : Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 311–327.

Старилов Ю. Н. О современной теории административного права, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9–35.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70–79.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2001. 652 с.

Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. 446 с.

Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2003. С. 30–44.

Чаннов С. Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение. М., 2009. 218 с.

Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учебник и практикум для вузов. 3-е изд. М. : Юрайт, 2023. 352 с.

Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998.

Чиканова Л. А. Правовое регулирование труда государственных служащих : перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48–54.

Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005. 250 с.

Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998. 108 с.

Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2003. 319 с.

Шаров А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Российская юстиция. 1996. № 7. С. 40–42.

Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. 650 с.

Южаков В. Н., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И., Тихомиров Ю. А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления: монография. М., ДЕЛО, 2020. 150 с.

Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 35–41.

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

Поступила в редакцию: 01.09.2023

Для цитирования:
Старилов Ю. Н. К 100-летию Василия Михайловича Манохина – выдающегося ученого-административиста России, создателя ведущей научной правовой школы, участника Великой Отечественной войны! // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 276–306. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276–306.

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

Received: 01.09.2023

For citation:
Starilov Yu. N. To the 100th anniversary of Vasily Mikhailovich Manokhin, an outstanding administrative scientist of Russia, founder of the leading scientific legal school, participant in the Great Patriotic War! // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 276–306. DOI: https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/276–306.

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 ошибок 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 (ко

лонка) 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 – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. Reviewing of the materials coming to edition

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. The decision to publish and to refuse publication

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (co-authors) 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. 2023. № 3 (54)
Дата выхода в свет 01.12.2023

Ведущий редактор *Е. С. Котлярова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 60×84/8.
Уч.-изд. л. 36,0. Усл. п. л. 36,3. Тираж 100 экз. Заказ 446

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

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.; *Д. В. Костин*, д-р физ.-мат. 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

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. Частно-правовые (цивилистические) науки; 5.1.4. Уголовно-правовые науки; 5.1.5. Международно-правовые науки)

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, 2023
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2023