

ISSN 2073-8838

**Труды
Оренбургского
института
(филиала) МГЮА**

№ 2 (48) / 2021

Оренбург 2021

Оренбургский институт МГЮА

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»
ОРЕНБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**Труды
Оренбургского института
(филиала) МГЮА
№ 2 (48) / 2021**

ОРЕНБУРГ – 2021

УДК 34

ББК 67

Т – 78

Учредитель: Оренбургская областная общественная организация «Попечительский совет Оренбургского института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Редакционный совет:

КОЛОТОВ А.Ф. директор института, заведующий кафедрой теории государства и права, к.ю.н., доцент, председатель совета (главный редактор)

ШНИТЕНКОВ А.В. заместитель директора по научной работе, профессор кафедры уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент (ответственный редактор)

АФАНАСЬЕВ С.Ф. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой арбитражного процесса, д.ю.н., профессор

БАВСУН М.В. Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, заместитель начальника по научной работе, д.ю.н., профессор

БОЛТИНОВА О.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры финансового права, д.ю.н., профессор

ВАРЛЕН М.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор института «Аспирантура и докторантура», профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., доцент

ВОСКОБИТОВА Л.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовно-процессуального права, д.ю.н., профессор

БУКАЕВ Н.М. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, д.ю.н., профессор

ГРОМОШИНА Н.А. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, д.ю.н., профессор

ЕФИМЦЕВА Т.В. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, д.ю.н., доцент

ЖОЛОВОВА Г.А. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой истории государства и права, д.ю.н., доцент

ИСАЕНКОВА О.В. Саратовская государственная юридическая академия, заведующий кафедрой гражданского процесса, д.ю.н., профессор

КВАНИНА В.В. Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), д.ю.н., профессор

КОБЗЕВА С.И. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., профессор

МИЩЕНКО Е.В. Оренбургский государственный университет, декан юридического факультета, д.ю.н., доцент

ПЛОТНИКОВ А.И. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент

САЛИЕВА Р.Н. Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, заведующий лабораторией правовых проблем недропользования и экологии, д.ю.н., профессор

СОЛОДКАЯ М.С. Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин, д.ф.н., профессор

СТЕПАНЕНКО Ю.В. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса, д.ю.н., профессор

ТИМОФЕЕВ Н.С. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, профессор кафедры конституционного и муниципального права, д.ю.н., профессор

ФЕДОРОВА М.Ю. Советник Конституционного Суда Российской Федерации в Управлении конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты, д.ю.н., профессор

ХАЛДЕЕВА Н.В. Магаданский областной краеведческий музей, главный научный сотрудник, д.ю.н., доцент

ЩЕПАЧЕВ В.А. секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, д.ю.н.

ЭКИМОВ А.И. заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ

Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. № 2 (48). – Оренбург, 2021. – 106 с.

ISSN 2073-8838

«Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуются Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

В научных статьях рассматриваются проблемы, связанные с функционированием государственно-правовой организации общества России и зарубежных стран.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-26041 от 18 октября 2006 г. выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникации и охране культурного наследия.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ББК 67

ISSN 2073-8838

Подписной индекс 41232 в Объединенном каталоге «Пресса России».

Адрес редакции: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50. Тел. (3532) 319911

E-mail: post@oimsla.edu.ru

<http://www.oimsla.edu.ru/page/nauchnyy-zhurnal>

© Оренбургский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Оглавление

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

АРХИРЕЙСКАЯ Т.Ю., САЛИМОВ Р.Н.

Защита семьи, сохранение традиционных семейных ценностей в контексте конституционной реформы 2020 г. 5

ВАСЯКИНА Е.В., СТРЕЛЕЦ А.Р.

Особенности правового регулирования космической деятельности: международные и внутригосударственные аспекты 12

ГАНИНА О.Ю., КУЗНЕЦОВ П.П.

Теоретические основы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации 17

ЖОЛОбОВА Г.А.

Межведомственное противостояние в регулировании торгового предпринимательства в российской империи на рубеже XIX-XX веков (на примере «Еврейского вопроса») 23

ЖУКОВА С.М.

Административная ответственность несовершеннолетних по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан: сравнительно-правовой аспект 36

КОНОВАЛОВ В.А., ГЛЕБОВА Ю.И.

О некоторых аспектах проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 40

ПИБАЕВ И.А.

«Согласительные процедуры» в законодательном процессе и в отношениях между федеральными и региональными органами публичной власти: практические аспекты конституционных поправок 43

РУБИН В.А., ШУБ М.Л.

Историко-культурные и правовые основания бытования объектов памяти (на примере памятников монументального искусства) 52

САВЕНКО О.Е.

Влияние пандемии COVID-19 на регулирование и осуществление трансграничной торговли в России и зарубежных странах 59

ШАМАРДИНА А.А.

Проблемы реализации Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» 65

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

СЕМИКИНА С.А., КРУЖАЛОВА А.В.

Информационные технологии в условиях пандемии коронавируса COVID-19 (на примере российского арбитражного суда) 72

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ИСМАГИЛОВ Р.А., ЛАТЫПОВ В.С.

К вопросу адаптации информационных технологий в уголовно-процессуальную форму в деятельности органов дознания 77

КУКОВЯКИНА А.Е., КУЗНЕЦОВА В.В.

Изъятие предметов, находящихся при теле умершего и месте его захоронения, с корыстной целью: особенности квалификации 82

РЕЗЕПКИНА А.М.

Обеспечение участия в деле свидетелей и возможность их допроса в уголовном судопроизводстве РФ 86

Раздел четвёртый
ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА
И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПОСТАВНАЯ И. П.

Правовые проблемы обеспечения озеленения территории городов 90

РУЗАЕВА Е. М.

Трудовые обязанности работника по законодательству государств-членов ЕАЭС 95

ТОЛОЧКОВА Н. Г.

Теоретико-правовые аспекты обеспечения взаимодействия органов исполнительной власти и общества 98

ЯКОВЕНКО Н. А.

Проблемы правовой квалификации права на достойный уровень жизни в российском и зарубежном законодательстве 102

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

АРХИРЕЙСКАЯ ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
post@oimsla.edu.ru

САЛИМОВ РАВИЛЬ НАИЛОВИЧ

начальник отдела лицензирования и аккредитации образовательных организаций Министерства образования Оренбургской области, 460000, г. Оренбург, ул. Постникова, 27, minobr@mail.orb.ru

ЗАЩИТА СЕМЬИ, СОХРАНЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ СЕМЕЙНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 Г.

ARKHIREYSKAIA TATIANA YURYEVNA

PHD in Law, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

SALIMOV RAVIL NAILOVICH

Head of the Department of Licensing and Accreditation of Educational organizations of the Ministry of Education of the Orenburg region, 460000, Russia, Orenburg, Postnikova str., 27, minobr@mail.orb.ru

PROTECTION OF THE FAMILY, PRESERVATION OF TRADITIONAL FAMILY VALUES IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020

Аннотация. Конституционные поправки 2020 г. уделили весомое внимание социальной сфере, качественно трансформировали подходы конституционного законодателя к защите семьи, материнства, отцовства и детства. В конституционный текст введен новый институт «традиционные семейные ценности». В статье исследуется степень полноценности нормативного регулирования провозглашенных семейных ценностей, их законодательное и доктринальное дефинирование, предложена авторская классификация видов традиционных семейных ценностей.

Ключевые слова: поправка в Конституцию, семья, защита и поддержка семьи, дети, традиции, ценности.

Review. The constitutional amendments of 2020 paid significant attention to the social sphere, and qualitatively transformed the approaches of the constitutional legislator to the protection of the family, motherhood, fatherhood and childhood. The new institution «traditional family values» was introduced in the constitutional text. The article examines the degree of completeness of the normative regulation of the proclaimed family values, their legislative and doctrinal definition, and suggests the author's classification of the types of traditional family values.

Keywords: constitutional amendment, family, protection and support of the family, children, traditions, values.

Конституционная реформа 2020 г. существенно коснулась социальной сферы российского общества, каче-

ственно обновив подход конституционного законодателя к институту семьи и детства, семейных ценностей.

Поправки в ст. ст. 67.1, 72 и 114 Конституции Российской Федерации впервые на уровне Основного закона устанавливают, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России (ч. 4 ст. 67.1)¹. К полномочиям государства теперь относится создание условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Императивно установлено, что государство, «обеспечивая приоритет семейного воспитания, берёт на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ч. 4 ст. 67.1).

Впервые конституционно закреплено полномочие Правительства Российской Федерации обеспечивать проведение в Российской Федерации «единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей» (п. «в» ч. 1 ст. 114).

Поправки, затронувшие предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения, определили, что в число вопросов федерального значения включается установление «единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (п. «е» ст. 71), а к предметам совместного ведения относятся «общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики» (п. «д» ч. 1 ст. 72). Впервые конкретизированы вопросы совместного ведения Федерации и субъектов в части защиты института брака как союза мужчины и женщины и создания условий для достойного воспитания детей в семье (п. «ж. 1» ч. 1 ст. 72).

Полагаем, что обозначенные поправки выступили логическим итогом поставленной Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. задачи «создать в России стройную, масштабную и, главное, эффективно работающую систему поддержки семей». Президент указал, что «поддержка семьи, её ценностей – это всегда обращение к будущему, к поколениям, которым предстоит жить в эпоху колоссальных технологических и общественных изменений, определять судьбу России в XXI веке. И чтобы уже сейчас они могли участвовать в создании этого будущего и в полной мере раскрыли свой потенциал, мы должны сформировать для них все условия»².

Таким образом, конституционные поправки 2020 г., затрагивающие сферу семейных отношений, носят характер не точечных изменений, а демонстрируют системный, стратегический подход государства к институтам семьи и детства, задачами которого, с одной стороны, выступает формирование ценностных

конституционных ориентиров поддержки семьи, а, с другой, создание комплексного государственно-властного механизма, обеспечивающего данную поддержку на федеральном и региональном уровнях.

На первый взгляд, отдельные конституционные поправки из перечисленного блока выглядят в некоторой степени декларативно и вызывают научную полемику. Казалось бы, зачем устанавливать в Основном законе, что дети должны учиться уважению к старшим, а родители создать условия для достойного воспитания детей в семье? Тем более уже имеются базовые статьи главы 1 Конституции, закрепляющие защиту материнства, детства, семьи, заботу о детях, их воспитание и образование (ст.ст. 7, 38, 39, 43). Помимо этого возникает и более практическое возражение: каким образом Правительство Российской Федерации будет сохранять традиционные семейные ценности и что к ним относится?

Отвечая на данные вопросы, обратим внимание на два момента. Во-первых, конституционное нормотворчество носит особенный характер, отличный от текущего законодательства. Конституция является фундаментальным нормативным актом, в котором многие конституционные нормы выступают нормами-принципами, нормами-задачами, имеют всеобщий, надотраслевой характер. На языке права они выражают основные ценности общества на данном историческом этапе и определяют направление дальнейшего развития законодательства. И в этом их правовое предназначение и глубинный юридический смысл. Предмет конституционных норм предопределяется волей государства и, как указывал О.Е. Кутафин, придает регулируемым отношениям основополагающий характер³.

Во-вторых, все происходящее в обществе изменения требуют целостной, системной реакции законодателя, а для этого нужен ориентир, фундамент, на который можно опираться в дальнейшем законотворчестве. Поскольку Конституция России носит реальный, а не фиктивный характер, отражает настоящее положение процессов, происходящих в обществе, она обязана быть показателем степени их важности и, одновременно, выступать регулятором актуальных в текущем моменте общественных отношений.

Не вызывает сомнений тот факт, и он подтверждается социологическими исследованиями, что в настоящее время не только в России, но в мировой парадигме сменились акценты в оценке значимости семьи, произошла переоценка моральных ценностей, модели семьи, которая традиционно существовала в истории.

Исследования подтверждают, что трансформация семейных ценностей находит свое выражение в следующих процессах:

1. высокий уровень разводов и рост внебрачной рождаемости приводят к увеличению числа неполных семей;

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 14 марта 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 10.05.2021).

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 26.

2. снижение жизненного уровня семей;
3. на смену многопоколенной (расширенной) семьи, традиционной для семейной культуры, в которой были налажены тесные взаимосвязи между несколькими поколениями родственников, приходит нуклеарная семья, включающая только родителей и детей. Как следствие, ослабевают родственные связи, исчезают традиции;
4. чрезмерная занятость и нервные перегрузки родителей снижают качество семейного воспитания;
5. неудовлетворенность браком, семейные конфликты и наличие факторов, обуславливающих социальные риски;
6. семейно-бытовое насилие⁴.

Из вышесказанного безапелляционно вытекает, что в настоящее время семья нуждается в особенной государственной поддержке. Как справедливо отмечает Н.В. Кулаженкова, социальное влияние институтов государства и общества должно заключаться не столько в выполнении функций компенсаторного характера, сколько в проведении государственной просемейной политики на уровне идеологизации семейных ценностей, модели благополучной и стабильной семьи. Важно пропагандировать ценности брака, семьи, детей. Повысить уровень брачности, рождаемости, интерес к семейным ценностям среди молодежи – значит получить заметный эффект в социально-демографическом развитии страны⁵.

Следовательно, конституционный законодатель сначала выявил актуальность, потребность общества, а затем отразил волю государства и закрепил на самом высоком правовом уровне стратегическое, перспективное видение политики в сфере защиты семьи и семейных ценностей. Тем самым, Конституция подтверждает, что в настоящее время семья остается фундаментальной основой развития общества, главным механизмом воспроизводства, важной средой социализации и формирования традиций и базовых ценностей, а степень защищенности семьи, прав детей, семейных ценностей выступает конституционным критерием социального государства и предоставляемых им гарантий, что отвечает общепризнанным международным стандартам. Не случайно во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 16), Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка 1989 г. (преамбула) отмечается, что семье, как «основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особен-

но детей, должны быть предоставлены необходимые защита и содействие»⁶.

После провозглашения конституционной стратегии в законодательном поле вырабатывается комплексный механизм, технологии реализации поставленных задач и норм-принципов. В рассматриваемом аспекте они нашли свое выражение в полномочиях Правительства Российской Федерации, а затем продолжают и развиваются в полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Этому процессу служит и закреплённый в конституционных поправках принцип единства системы публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции). В дальнейшем на основе конституционных норм реформируется отраслевое законодательство (семейное, гражданское, трудовое, право социального обеспечения и т.д.).

Рассмотрим, каким образом вопросы защиты семьи и семейных ценностей развивались в российском законодательстве, и на каком уровне урегулированы в настоящее время.

Обращаясь к российской правовой истории, отметим, что первые советские Конституции (1918, 1924, 1925 гг.) были направлены преимущественно на решение политических задач и не затрагивали семейные отношения. Вместе с тем, примечательно, что первый кодекс РСФСР был посвящен именно браку и семье. Согласно ст. 154 Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве от 16 сентября 2018 г. «родители обязаны заботиться о личности несовершеннолетних детей, об их воспитании и подготовке их к полезной деятельности»⁷. Приходится констатировать, что кодекс был направлен на уничтожение традиционной, так называемой буржуазной семьи путем запрещения церковной процедуры заключения брака и полного исключения частнопроводимого аспекта из семейных отношений.

В первые годы советской власти провозглашалось полное невмешательство властей в отношения семейных пар, но воспитание детей предполагалось передать в руки государства.

По мере становления советской власти укреплялось место и значение семьи как ячейки общества и основы государства. В Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. впервые на конституционном уровне появляются нормы, касающиеся защиты семьи. В ст. 122 Конституции СССР 1936 г. упоминается о государственной охране интересов

⁴ Григорьева Н.С. Семейные стратегии современной российской студенческой молодежи. Программа развития ООН [Электронный ресурс] URL: <http://www.undp.ru/index.phtml?iso=RU&lid=2&cmd=news&id=523> (дата обращения 22.05.2021); Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.: утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2014/08/29/semya-site-dok.html> (дата обращения: 23.05.2021).

⁵ Кулаженкова Н.В. К вопросу о трансформации семейных ценностей в современном российском обществе // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 1 (16). С. 25.

⁶ Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) 10 декабря 1948 г. // Библиотека «Российской газеты». 1995. № 11. С. 10; Конвенция «О правах ребенка»: утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г.: ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

⁷ Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (принят ВЦИК 16.09.1918) [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2902#0073511128154> (дата обращения: 18.05.2021).

матери и ребенка, государственной помощи многодетным и одиноким матерям, предоставлении женщине при беременности отпусков с сохранением содержания, о широкой сети родильных домов, детских яслей и садов⁸. Эти прогрессивные и демократичные по своему содержанию положения советской конституции предвосхитили появление аналогичных норм о защите и содействии семье во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

Конституция СССР 1977 г. в ст. 53 впервые закрепила, что «государство проявляет заботу о семье путем создания и развития широкой сети детских учреждений, выплаты пособий по случаю рождения ребенка, предоставления пособий и льгот многодетным семьям, а также других видов пособий и помощи семье»⁹. Схожая норма сразу появилась и в Конституции РСФСР 1978 г.

Действующая Конституция 1993 г. в ст. 38 постулировала, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. Впоследствии поправки 2020 г. внушительно дополнили конституционные основы семейной защиты.

В развитии конституционных положений создана целостная база семейной правозащитной политики. В число важнейших нормативных актов входят: Семейный кодекс от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ, с изменениями от 4 февраля 2021 г., Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», с изменениями от 30 апреля 2021 г., Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», с изменениями от 17 февраля 2021 г., Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», с изменениями от 5 апреля 2021 г., Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г. № 1618-р, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г.

Полагаем, что в Российской Федерации сформирована достаточная система принципов, задач и приоритетных мер, направленных на поддержку, укрепление, повышение роли семьи и ее защиту, сохранение традиционных семейных ценностей, улучшение условий и качества жизни семей. Первостепенной задачей в данном случае выступает многосубъектное правоприменение, то есть реализация на практике правовых предписаний всеми органами публичной власти, задействованных в осуществлении государственной семейной политики.

Оценивая юридико-правовое содержание базовых

понятий предмета настоящей статьи, таких как «семья» и «традиционные семейные ценности», отметим следующее.

Во-первых, в российском праве не существует единственной и ясной дефиниции понятия «семья». В каждом из законов юридическая сущность семьи наполняется различным содержанием: для семейного законодательства она одна, для жилищного – другая, для наследственного права или права социального обеспечения – иная. Например, в Семейном кодексе от 29 декабря 1995 г. к членам семьи отнесены супруги, их родители и дети, включая усыновлённых детей и усыновителей (ст. 2)¹⁰. В Гражданском кодексе конструкция «семья» дробится на категории лиц для наследования имущества; члены семьи рассматриваются как субъекты договорных обязательств или совместного проживания (ст.ст. 228, 292, 450).

Рассуждая о многоплановости и сложности дефинирования понятие семьи, Н.Н. Тарусина пишет, что в понятии семьи присутствуют философские, социологические, психологические, этические, экономические, медико-биологические характеристики, они обсуждаются, консенсуально выводятся в соответствующих научно-отраслевых доктринах, формируют общественное мировоззрение. Вместе с тем, автор подчеркивает, что их контенты отнюдь не напрямую влияют на содержание юридически значимых характеристик, относительно которых не достигнуто единства ни в юридической науке, ни в законодательной, ни в правоприменительной деятельности. Проанализировав существенные отраслевые признаки данного союза, Н.Н. Тарусина предлагает понимать под семьей объединение граждан, которые находятся в предусмотренной законом семейно-правовой связи (на основе супружества, родительства и детства, родства, свойства, опеки и (или) попечительства, приемного родительства, усыновления (удочерения), иждивения и др.), совместно проживают и ведут общее домохозяйство, наделены правами и обязанностями, соответствующими статусу семьи; членство в семье сохраняется при временном раздельном проживании, обусловленном уважительными причинами¹¹.

Возникает логичный вопрос: закрепляя принцип защиты семьи, ориентируется ли Конституция Российской Федерации на различное отраслевое правоприменение данного института? Полагаем, что нет. Учитывая общий, универсальный для всех законодательных конструкций смысл конституционных норм, очевидно, что Основной закон рассматривает семью как субъект конституционных правоотношений и гарантирует ее защиту, независимо от законодательных трактовок федерального законодательства.

⁸ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. [Электронный ресурс] URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 18.05.2021).

⁹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс] URL: https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (дата обращения: 20.05.2021).

¹⁰ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ, с изменениями от 4 февраля 2021 г. // СЗ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹¹ Тарусина Н.Н. Семья как общеправовая конструкция // Lex Russica. 2020. Том 73. № 4 (161). С. 31.

Аналогичная, даже более сложная ситуация, ввиду полного отсутствия в нормативной базе дефиниции, возникает с категорией «традиционные семейные ценности». Для анализа доктринального подхода к содержанию указанного института необходимо обратиться к характеристике двух основных его составляющих: «ценность» и «традиция».

В Большом толковом словаре русского языка под ценностью понимается «важность, значимость»¹². Как указывает Е.В. Мжельская, основой ценности может быть объективная реальность, продукты человеческого творчества и содержания сознания. Ценность возникает в процессе человеческого действия и осмысления, в процессе оценки человеком людей, общества, идей, предметов культуры или природы¹³.

По определению Н.А. Моисеевой, ценности – это основные мировоззренческие, символические, тексто-кодовые «программы», которые формируют сознание представителей данной этнической культуры, определяют систему их взглядов на мир, особенности мировосприятия и мироотношения, поведенческие алгоритмы, а также прошлое и настоящее данного общества¹⁴.

Таким образом, ценности выступают квинтэссенцией морально-этических представлений общества, рассматриваются им как благо, польза и представляют собой цель, к которой оно стремится. Ценности имеют свои исторические и культурные предпосылки, закономерные им следствия. Они формируются в процессе социализации, индивидуальной деятельности человека, в рамках конкретных общественных отношений и форм общения людей, опираются на определенные критерии.

Этимологический статус термина традиция (от лат. *traditio* – передача, предание) предполагает использование преемственности опыта, устоявшихся норм поведения и форм жизнедеятельности из прошлого в современном, выступает своего рода «диалогом» нового со старым. В Большой советской энциклопедии традиции определяются как элементы социального и культурного наследия, передающиеся от поколения к поколению и сохраняющиеся в определенных обществах, классах и социальных группах в течение длительного времени. В качестве традиции выступают определенные общественные установления, нормы поведения, ценности, идеи, обычаи, обыряды и т.д.¹⁵.

По мнению Т.З. Мисрокова, традиции – это постоянные спутники развития государственности. Анализ традиций относится к наиболее отвлеченному

разделу теории права, что объяснимо свойственностью им мировоззренческого значения и императивно-социального начала. Теоретические научные представления о традициях в процессе эволюции неоднократно менялись. Но общественное признание и легитимация исторических традиций, демонстрирует их преемственный от поколения к поколению характер¹⁶.

Поскольку конституционная семейная политика предполагает сохранение традиционных семейных ценностей и повышение роли семьи в жизни общества, мы можем определить традиционные семейные ценности как морально-нравственные ориентиры, разделяемые большинством людей данного государства, выступающие эталоном дальнейшего развития общества и определяющие этическую сущность семьи, воспитания детей.

Аккумулируя имеющиеся в Конституции и законодательстве установления, внесем предположения, какие представления вкладывает законодатель в контент традиционных семейных ценностей российского общества.

Во-первых, к традиционным семейным ценностям относятся семья, материнство, отцовство, детство. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 сентября 2014 г. № 24-П, по смыслу ст. 38 Конституции семья, материнство и детство представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа¹⁷.

Во-вторых, ч. 4 ст. 68 Конституции Российской Федерации в формате новой поправки устанавливает, что культура является уникальным наследием многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством. Разумеется, что культурные ценности культивируются, развиваются и сохраняются, в первую очередь, в семье.

В-третьих, в Конституции закреплена обязанность государства создавать условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ч. 4 ст. 67.1). Полагаем, что Конституция перечислила непреходящие ценности, имеющие первостепенной важности значение в вопросах семейного воспитания.

Патриотизм, пишет М.А. Пронина, является значимым условием при формировании правового сознания и правовой культуры. Патриотизм определя-

¹² Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 1461.

¹³ Мжельская Е.В. Современные подходы к сущности понятия «семейные ценности» // Самарский научный вестник. 2013. № 4 (5). С. 114.

¹⁴ Моисева Н.А. Национальный характер как основа объективации жизненных ценностей русской национально-духовой культуры // Вопросы культурологии. 2011. № 5. С. 18.

¹⁵ Большая советская энциклопедия. Т. 26. М., 1977. С. 135.

¹⁶ Мисроков Т.З. Муниципальные реформы в многонациональных республиках Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2017. № 3. С. 111.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201409250001> (дата обращения: 16.05.2021).

ется как общекультурная ценность российского общества, представляет собой отношение личности к - Отчеству, государству, обществу и праву, которое выступает ментальной основой российского народа¹⁸.

В-четвертых, Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность по сохранению многонационального и языкового разнообразия. Важно понимать, что русский язык объединяет все народы России, он наднационален и является частью общероссийской культурной идентичности. Не случайно в ст. 68 Конституции закреплено, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов.

В-пятых, новой конституционной ценностью признано понимание брака как союза мужчины и женщины. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Заключении о соответствии принимаемых поправок главам 1, 2 и 9 Конституции, одно из предназначений семьи – рождение и воспитание детей. Ни из Конституции, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола. Следовательно, данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является сохранение и развитие человеческого рода¹⁹.

Вышесказанное в полной мере относится к запрету пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, установленных КоАП и Федеральным законом от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей».

В-шестых, традиционные семейные ценности закреплены в качестве базовых начал в семейном законодательстве Российской Федерации и основываются на необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов. Обеспечивается беспрепят-

ственное осуществление членами семьи своих прав, возможность судебной защиты этих прав. Провозглашается добровольность брачного союза мужчины и женщины, равенство прав супругов в семье, разрешение внутрисемейных вопросов по взаимному согласию. Установлен приоритет семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 2 Семейного кодекса Российской Федерации).

В-седьмых, Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г. № 1618-р устанавливает принцип партнерства семьи и государства в формировании семейных и духовно-нравственных, этических ценностей, где государство принимает на себя обязательства по поддержке, укреплению и защите семьи и ценностей семейной жизни, созданию условий для выполнения семьей ее функций, повышению качества семейной жизни. Семья, в свою очередь, несет ответственность за воспитание, образование, развитие личности ребенка (детей) и за сохранение его здоровья. К традиционным семейным ценностям Концепция также относит ценность брака, заключаемого в целях создания семьи, рождения и (или) совместного воспитания детей, основанного на заботе и уважении друг к другу, к детям и родителям, взаимном стремлении супругов и всех членов семьи к его сохранению.

Резюмируя вышесказанное, сделаем следующие выводы.

1. В настоящее время традиционные семейные ценности выступают конституционным компонентом.
2. В доктринальных и нормативных характеристиках традиционные семейные ценности находятся в неразрывной связи с культурными и нравственными ценностями.
3. Нацеленность государства на сохранение традиционных семейных ценностей, пропаганда брака отвечает приоритетам развития социальной политики государства.
4. Государственно-семейные отношения имеют статус партнерских и подразумевают взаимную ответственность обеих сторон в развитии и сохранении традиционных семейных ценностей.

Библиографический список

1. Большая советская энциклопедия: В 30 т. Т. 26 / под ред. А.М. Прохорова и др. – М.: Советская энциклопедия, 1977. – 622 с.
2. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 1998. – 1536 с.

¹⁸ Пронина М.А. Патриотизм как ценность правовой культуры // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 63.

¹⁹ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Российская газета. 2020. 16 марта. № 56 (8110).

-
3. Кулаженкова Н.В. К вопросу о трансформации семейных ценностей в современном российском обществе // Вестник государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1 (16). – С. 18-27.
 4. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.
 5. Мжельская Е.В. Современные подходы к сущности понятия «семейные ценности» // Самарский научный вестник. – 2013. – № 4 (5). – С. 113-115.
 6. Мисроков Т.З. Муниципальные реформы в многонациональных республиках Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 109 – 112.
 7. Моисева Н.А. Национальный характер как основа объективации жизненных ценностей русской национально-духовой культуры // Вопросы культурологии. – 2011. – № 5. – С. 18-23.
 8. Пронина М.А. Патриотизм как ценность правовой культуры // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 9 (94). – С. 58-64.
 9. Тарусина Н.Н. Семья как общеправовая конструкция // Lex Russica. – 2020. – Том 73. – № 4(161). – С. 21-33.

Рецензент: Соколова О.В., доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

ВАСЯКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

СТРЕЛЕЦ АЛЕКСЕЙ РОМАНОВИЧ

студент Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, aleks_06.00@mail.ru

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАР-
СТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ**

VASYAKINA ELENA VLADIMIROVNA

candidate of legal sciences, assistant professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

STRELETS ALEKSEI ROMANOVICH

student of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

**SPECIFIC FEATURES OF LEGAL REGULATION OF SPACE
ACTIVITIES: INTERNATIONAL AND INTERNAL ASPECTS**

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию основных проблем и новелл правового регулирования деятельности в космическом пространстве в международном праве и в российском законодательстве.*

***Ключевые слова:** Генеральная Ассамблея ООН, Организация Объединенных Наций, космическое пространство, космическая деятельность, космический мусор, космический туризм, космические полеты.*

***Review.** The article is devoted to the study of the main problems and novelties of legal regulation of activities in outer space in international law and in Russian legislation.*

***Keywords:** UN General Assembly, United Nations, outer space, space activities, space debris, space tourism, space flight.*

Космическое право является самым молодым и вместе с тем самым перспективным по прогрессивному развитию среди отраслей современного международного права. С момента выведения Советским Союзом на космическую орбиту первого искусственного спутника 4 октября 1957 г. и полета первого человека в космос Юрия Гагарина 12 апреля 1961 г. прошло менее десяти лет как был принят основополагающий международный договор по космосу, определивший основные принципы деятельности государств по мирному исследованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела.

7 апреля 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, на основе которой день 12 апреля был провозглашен Международным днем полета человека в космос. В резолюции напоминается о том, что «12 апреля 1961 г. состоялся первый полет человека в космос, который совершил Юрий Гагарин — советский гражданин, родившийся в России, признавая, что это историческое событие открыло путь для

исследования космического пространства на благо всего человечества». Генеральная Ассамблея выразила убежденность в общей заинтересованности человечества в содействии исследованию и использованию космического пространства, являющегося достоянием всего человечества, в мирных целях, в расширении масштабов этой деятельности и в продолжении усилий по обеспечению всем государствам возможности пользоваться связанными с этим выгодами.

Несмотря на большое число международных правовых актов, принятых по вопросам правового регулирования космической деятельности, следует констатировать тот факт, что некоторые вопросы остаются неурегулированными.

Во-первых, к большому сожалению, космическое пространство продолжает рассматриваться отдельными странами как потенциальный театр военных действий. Происходит это, прежде всего, из-за большого количества пробелов по данному вопросу, которые

ми некоторые государства недобросовестно пользуются. Так, до настоящего времени не установлены общепризнанные пределы допустимого военного использования космического пространства, что делает возможным существование различных подходов к их пониманию и, соответственно, допускает разную правовую оценку неординарных событий в космосе. Вместе с тем, такие события, происходящие в чуждой человеку среде, могут быть вызваны случайным стечением обстоятельств, нештатной работой техники, недостатком информации и др. и, тем не менее, способны привести к возникновению кризисной ситуации.

Такому риску подвержены не только государства, но и коммерческая космическая деятельность – международное космическое право не делит космические объекты на гражданские и военные, и многие из них задействованы в предоставлении услуг всему спектру пользователей¹. Также стоит учитывать современную практику создания и эксплуатации космической инфраструктуры совместно частными компаниями и военными ведомствами, в том числе путем размещения попутных полезных нагрузок военного назначения на коммерческих спутниках связи и вещания.

Кроме того, международными договорами не регулированы отдельные виды деятельности военного характера в космическом пространстве. Так, остаются нерегламентированными вопросы создания, испытания и развертывания противоспутникового оружия; разработки, испытания и развертывания компонентов ПРО космического базирования; проведения военно-прикладных экспериментов в космосе; создания и развертывания в космосе средств оптико- и радиоэлектронного подавления; создания и развертывания в космосе оружия, основанного на новых физических принципах².

Полноценной основой международного правового режима военной космической деятельности, находящейся в рамках мирного использования космоса, стал бы новый многосторонний международный договор ООН или дополнительное соглашение к действующему – например, к Договору о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства 1967 года, раскрывающее принцип мирного использования в рассматриваемом контексте. Многие государства, в том числе и Российская Федерация, предлагали на обсуждение мирового сообщества меры, направленные на демилитаризацию космического пространства. В октябре 2004 г., на 59-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Россия заявила, что не будет первой разме-

щать в космосе оружие и призвала все государства, обладающие космическим потенциалом, последовать ее примеру. К этой инициативе присоединились государства–участники Организации Договора о коллективной безопасности (в 2005 г. было принято соответствующее заявление). В 2007 г. Россия заявила о подготовке совместно с Китаем проекта полномасштабного договора по предотвращению размещения оружия в космосе (ПРОК). В 2008 г. в рамках Конференции по разоружению этот проект был официально внесен на рассмотрение международного сообщества. В 2020 году в своем видеобращении к участникам 75-й Генеральной Ассамблеи ООН Президент России Владимир Путин выступил с инициативой о заключении соглашения о запрете на размещение оружия в космическом пространстве. К настоящему времени инициативу РФ поддержали около 140 государств, среди них: Аргентина, Беларусь, Бразилия, Казахстан, Китай, Индия, Пакистан, Индонезия и другие. Против выступили 14 государств³.

Следующей, уже традиционной для международного космического права, является проблема космического мусора – фрагментов запущенных в космос объектов, которые выведены из активной эксплуатации, но остаются на своих орбитах, угрожая безопасности космических полетов. Особые опасения вызывает появление частных космических компаний и удешевление космической деятельности, что приведет к увеличению количества запусков и снижению срока активного существования на орбите (2-5 лет) в виду применения общедоступных коммерческих материалов.

В 1993 году состоялась встреча представителей космических агентств был учрежден Межагентский координационный комитет по космическому мусору (МККМ), который определяет техническую политику в области космического мусора и формирует рекомендации по предупреждению образования КМ на основе консенсуса между специалистами различных государств. Так в 2002 г. был разработан и принят основной документ МККМ – «Руководящие принципы МККМ по предупреждению образования космического мусора», которые устанавливают основные мероприятия по уменьшению засорения. На европейском уровне. в 2004 г. был принят «Европейский кодекс поведения в отношении предотвращения образования космического мусора». В 2007 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН были одобрены «Руководящие принципы предупреждения образования космического мусора», которые были разработаны Комитетом по использованию космического пространства в мирных целях⁴.

¹ Например, такие спутниковые системы навигации как Система глобального позиционирования (Global Positioning System – GPS) и Глобальная навигационная спутниковая система (ГЛОНАСС), которые изначально разрабатывались в интересах вооруженных сил и принадлежат соответственно Министерству обороны США и Министерству обороны России, широко используются в гражданских целях.

² Антонов А.И. Международно-правовое регулирование военно-космической деятельности // Вестник МГИМО-Университета. 2012. №4(25). С.192.

³ Против заключения соглашения выступили государства: Австралия, Албания, Гаити, Великобритания, Грузия, Израиль, Латвия, Литва, Польша, Румыния, США, Франция, Украина, Эстония.

⁴ Резолюция ГА ООН 62/217 от 22.12.2007 г. «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях» // Док. ООН. А/RES/62/217.

Между тем, на сегодняшний день можно установить недостаток правовой разработанности проблемы космического мусора. Названные выше акты не являются общеобязательными, поскольку содержат в себе рекомендации и призывы к осуществлению мероприятий, направленных на уменьшение засорения космическим мусором и не предусматривают ответственность государств за их неисполнение. Кроме того, отсутствие общеобязательного акта по недопущению засорения космического пространства свидетельствует о неготовности мировых держав в полной мере взять на себя ответственность за деятельность, осуществляемую в космическом пространстве.

Другой актуальной проблемой является правовой статус космических туристов. Начало космического туризма ознаменовал полет Денниса Тито на борту российского корабля «Союз» на Международную космическую станцию в 2001 г. Организацией полетов туристов в России занимаются Роскосмос и компания «Спейс Эдвенчерс» (Space Adventures), сотрудничающие с 2001 г. Первый частный пилотируемый суборбитальный полет состоялся в 2004 г. на космическом аппарате многоцелевого использования. Что касается юридического оформления такого вида экономической космической деятельности, то обычно заключается контракт между космическим туристом и посредником, а также контракты с Роскосмосом. Развитие космического туризма востребовало ряд правовых уточнений: статуса космических туристов; применимости положений международных договоров по космосу к космическим туристам; ответственности; страхования; сертификации; гражданской и уголовной юрисдикции и другие.

Важным понятием в развитии космического туризма является определение правового статуса космических туристов. Разумеется, правовой статус космического туриста будет отличаться от действующего статуса «земного» туриста. Согласно ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристом считается лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания⁵. Статус туриста предполагает значительное число прав и гораздо меньше обязанностей. Например, он имеет право на необходимую и достоверную информацию о правилах въезда, свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам, обеспечение личной безопасности и сохранности имущества, беспре-

пятственный доступ к средствам связи и так далее⁶. Из статьи 7 данного закона можно выделить основные обязанности туриста: соблюдать законодательство страны пребывания и уважать ее социальное устройство, обычаи, традиции и религию, сохранять окружающую среду и бережно относиться к памятникам, соблюдать правила въезда и выезда, а также соблюдать правила личной безопасности.

В случае с космическим туристом, скорее всего, появятся более определенные цели туризма (например, познавательные или исследовательские), а также вырастет число обязанностей. Если сегодня турист, в том числе и космический – в первую очередь потребитель своеобразной туристской услуги, то в дальнейшем, особенно при длительном проживании на небесном теле, на него будет возлагаться все больше обязанностей, в первую очередь, хозяйственных, приближая его к общему статусу космонавта. Несомненно также, что к космическим туристам будет предъявляться ряд требований, в том числе касающихся физической подготовки. Возможно, к примеру, что ему, как и обычному космонавту сегодня, придется пройти теоретическую и практическую подготовку к выполнению космического полета, а также запомнить, какие действия нужно совершать в аварийных и нештатных ситуациях в космическом полете.

Проблемы могут возникнуть в случае причинения ущерба в ходе осуществления космического туризма. Так как запускающее государство несет международную ответственность за всю свою национальную космическую деятельность, в том числе и за деятельность в космосе иностранного гражданина – космического туриста, задачей такого государства является национальное правовое решение вопросов сертификации, лицензирования, страхования космического туризма, как и любой другой коммерческой космической деятельности.

Ввиду возросшего числа искусственных космических объектов, запускаемых с Земли, перед мировым сообществом возникла проблема организации движения этих объектов. Необходимость выработки таких мер диктуется постоянным увеличением количества пользователей космического пространства, возрастанием числа космических объектов, повышением риска их непреднамеренного столкновения, в том числе и с космическим мусором. Соответственно, должен быть разработан универсальный правовой акт, посвященный вопросам:

- 1) Отказа от действий, способных нарушить нормальное функционирование космических объектов других стран (включая маскировку враждебных действий под «случайные» столкновения с космическим мусором);
- 2) Установления минимальных дистанций между объектами;

⁵ Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями): [Федер. закон : принят Гос. Думой 4 октября 1996 г.: одобрен Советом Федерации 14 ноября 1996 г. : по состоянию на 7 апреля 2021.] // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

⁶ Ст. 6 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями): [Федер. закон : принят Гос. Думой 4 октября 1996 г.: одобрен Советом Федерации 14 ноября 1996 г. : по состоянию на 7 апреля 2021.] // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

3) Ограничения облетов объектов на низких высотах управляемыми или беспилотными космическими кораблями;

4) Заблаговременного уведомления о запуске космических объектов;

5) Вопросам организации национальных Центров управления полетами (ЦУП), установления их зон ответственности, взаимодействие с другими национальными и международными аэронавигационными службами и организациями;

6) Создания международного ЦУПа (со статусом международной межправительственной организации), его прав и обязанностей.

Также представляется, что в ближайшем будущем потребуется правовое регулирование деятельности по добыче космических природных ресурсов. В ноябре 2015 года в США был принят закон, который предоставляет гражданам США право свободно заниматься разработкой планет и астероидов, владеть и распоряжаться полученными ресурсами, в том числе, водой и минералами. Вслед за США аналогичный закон был принят в государстве, которое вряд ли претендует на статус космической державы. В феврале 2016 г. правительство Люксембурга запустило в качестве составной части своей национальной космической программы так называемую Инициативу по добыче космических ископаемых (англ. Space Resources Mining Initiative)⁷.

Соответственно, на международно-правовом уровне необходимо принять единый документ, который будет закреплять общие условия осуществления данного вида деятельности, а на национальном уровне установить сверхльготный режим налогообложения и иной финансовой нагрузки для предприятий, добывающих и перерабатывающих природные ресурсы небесных тел – для вовлечения в переработку космических природных ресурсов малого промышленного и исследовательского бизнеса. Космос все больше становится привлекательным для государств пространством. Учитывая это обстоятельство, следует подчеркнуть необходимость дальнейшего укрепления сложившегося международно-правового режима по мирному исследованию и освоению космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Требуется также уточнение и дальнейшая разработка отдельных важных аспектов, связанных с космической деятельностью в коммерческих целях, вопросов ответственности и страхования.

Осознавая достаточно долгий путь принятия многосторонних международных правовых актов, Российская Федерация поменяла вектор своей политики по данному вопросу и избрала путь заключения двусторонних договоров по вопросам космической деятельности. Так, в 2007 г. Россия заявила о подготовке совместно с Китаем проекта полномасштабного договора по предотвращению размещения оружия в космосе (ПРОК). В 2008 г. в рамках Конференции по разоружению этот проект был официально внесен на рассмотрение международного сообщества. В 2020 году в своем видеообращении к участникам 75-й Генеральной Ассамблеи ООН Президент России Владимир Путин выступил с инициативой о заключении соглашения о запрете на размещение оружия в космическом пространстве.

Развитие космических технологий обуславливает развитие российского законодательства по вопросам космической деятельности. Федеральным законом от 7 марта 2018 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности»⁸ был создан федеральный фонд данных дистанционного зондирования Земли из космоса. Законом определяются назначение и содержание этого фонда, а также устанавливаются общие положения по предоставлению данных, содержащихся в фонде. Полномочия по ведению фонда возложены на правительство РФ⁹. Создание такого фонда способствует использованию информации, получаемой при помощи спутников, для решения хозяйственных задач (например, для прогнозирования погоды).

Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам лицензирования космической деятельности»¹⁰ был изменен порядок лицензирования космической деятельности: теперь космическая деятельность подлежит лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а порядок лицензирования регламентирован Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № 298 «О лицензировании космической деятельности»¹¹.

Кроме того, российское законодательство уделяет внимание и современным новшествам в области правового регулирования космической деятельности. Так, 18 марта 2021 года премьер-министру РФ Михаилу Мишустину был направлен проект закона о предпринимательской деятельности в космосе. Как

⁷ Материалы сайта космического агентства Люксембурга // SpaceResources.lu. URL: <http://www.spaceresources.public.lu/en/index.html> (дата обращения: 07.04.2021).

⁸ Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» // СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1581.

⁹ Подробнее о ведении Фонда см. Постановление Правительства РФ от 24.08.2019 № 1086 «Об утверждении Правил создания и ведения федерального фонда данных дистанционного зондирования Земли из космоса и Правил передачи федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им бюджетными и казенными учреждениями копий данных дистанционного зондирования земли из космоса для включения в федеральный фонд данных дистанционного зондирования земли из космоса» // СЗ РФ. 2019. № 35. Ст. 4960.

¹⁰ Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам лицензирования космической деятельности» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1817.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № 298 «О лицензировании космической деятельности» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1791.

говорится в пояснительной записке, необходимость принятия законопроекта обусловлена потребностью развития предпринимательской космической деятельности в РФ, создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в развитие российской космической отрасли, повышения конкурентоспособности частных российских космических предприятий на мировом рынке и развития российских космических технологий.

Одним из последних законопроектов, внесенным на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации, создается правовая база для регулирования предпринимательской деятельности в области дистанционного зондирования Земли и определяются установления основные принципы предоставления данных зондирования для целей обеспечения обороны и безопасности России. В документе отмечается, что «...необходимость принятия законопроекта обусловлена потребностью развития предпринимательской космической деятельности в РФ, создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в развитие российской космической отрасли

ли, повышения конкурентоспособности частных российских космических предприятий на мировом рынке, развития российских космических технологий, а также потребностью на уровне федерального законодательства установить принципы предоставления данных дистанционного зондирования Земли для целей обеспечения обороны и безопасности России»¹².

Современное правовое регулирование космического пространства вызывает много вопросов. И если международное сотрудничество не вполне оперативно реагирует на все вызовы космического права, то внутригосударственное право гораздо эффективнее разрешает «точечные» вопросы космической деятельности. Представляется верным, что для продуктивного освоения космоса, который относится к международно-правовой территории, необходимо развитие космического права как на международном уровне, так и в каждом государстве. И только актуализация правового регулирования космоса будет способствовать дальнейшему прогрессивному сотрудничеству государств и эффективному развитию космической деятельности.

Библиографический список

1. Антонов А.И. Международно-правовое регулирование военно-космической деятельности // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – № 4(25). – С. 190-197.
2. Васянин Я.И., Морозова Э.А. О нормах международного права, применимых к военному использованию космического пространства. Современные проблемы международного космического права // Материалы круглого стола XVI Международного конгресса «Блищенковские чтения». Российский университет дружбы народов. – 2019. – С. 87-88.
3. Вениаминов С.С. Космический мусор угрожает планете // Воздушнокосмическая сфера. – 2016. – № 1(86). – С. 28-35.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

¹² Законопроект № 96700149-2 «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства» (данные приводятся по состоянию на 12 апреля 2021 года).

ГАНИНА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ogau2007@rambler.ru

КУЗНЕЦОВ ПЕТР ПАВЛОВИЧ

магистрант 2 курса дневного отделения программы подготовки магистров «Юрист в органах власти» Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ogau2007@rambler.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

GANINA OLGA YUREVNA

candidate of historical sciences, associate professor, associate professor of the Department of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (branch) of Moscow State Law University named after O. E. Kutafin, 460000, Orenburg, st. Komsomolskaya, 50, ogau2007@rambler.ru

KUZNETSOV PYOTR PAVLOVICH

2-year undergraduate student of the full-time master's program «Lawyer in the authorities» of the Orenburg Institute (branch) of the Moscow State Law University named after O. E. Kutafin, 460000, Orenburg, st. Komsomolskaya, 50, ogau2007@rambler.ru

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF THE SUPERIOR OFFICER OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. В статье анализируется реализация конституционного принципа разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации. Исследуется понятие конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, отдельные его элементы. Выявлены позиции отечественных исследователей на проблему определения понятия «конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». Выделена специфика нормативного закрепления наименования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законодательстве.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, региональная власть.

Review. The article analyzes the implementation of the constitutional principle of separation of powers at the level of the constituent entities of the Russian Federation. The concept of the constitutional and legal status of the supreme dignitary of a constituent entity of the Russian Federation and its individual elements are studied. The positions of domestic researchers on the problem of defining the concept of «constitutional and legal status of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation» are revealed. The specifics of the normative fixing of the name of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in the regional legislation are highlighted.

Keywords: the highest official of the constituent entity of the Russian Federation, state authorities of the constituent entity of the Russian Federation, regional authorities.

Укрепление вертикали власти в Российской Федерации, очередным шагом в котором стала конституционная реформа 2020 г., ставит новые задачи перед исполнительной властью, как на уровне федерации, так в регионах. Все большее значение в системе органов публичной власти приобретает высшее дол-

жностное лицо субъекта Российской Федерации. Легализация его правового статуса в Конституции Российской Федерации в соответствии с внесенными поправками 2020 г. поднимает его на новый уровень и обуславливает потребность анализа конституционно-правового статуса высшего должностного

лица субъекта Российской Федерации с учетом меняющейся характеристики системы органов исполнительной власти России и обретения новых полномочий как ряда федеральных, так региональных органов публичной власти.

Основополагающие принципы Российского государства заложены в основном законе страны. Это следует из текста главы 1 Конституции Российской Федерации. Именно она устанавливает сущность государства, правовой статус личности, базовые принципы и характеристики экономических отношений, основы политической системы общества, взаимоотношений государства, общественных и религиозных объединений и гражданина.

Глава 1 Конституции Российской Федерации закрепляет первичную нормативную базу, которая ложится в основу всей системы российского законодательства. Указанные правовые нормы определяют направление дальнейшего развития и конкретизацию основ конституционного строя в России, учитывая специфику формирования государства. Именно глава 1 закрепляет форму государства, источник государственной власти и способы реализации народовластия, определяет принципы федеративного устройства и разделения властей, устанавливает перечень осуществляющих в Российской Федерации публичную власть органов¹.

Согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия есть федеративное государство. Это означает, что государственную власть реализуют как федеральные государственные органы, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации². Специфика осуществления властных полномочий также определяется ст. 10 основного закона, согласно которой в основе реализации государственной власти заложен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную³. При этом подчеркивается самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в своей деятельности. Указанный принцип реализуется через признание России демократическим государством, что устанавливает ст. 1 Конституции Российской Федерации. Это означает, что Россия как государство с демократическим политическим режимом в полной мере обеспечивает осуществление принципа разделения властей через наделение органов государственной власти самостоятельными полномочиями согласно триединству властей.

Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает принцип разделения властей не толь-

ко на федеральном, но и региональном уровне. Как следует из п. «н» ч. 1 ст. 72 основного закона государства предметом совместного ведения России и ее субъектов является установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления⁴. Кроме того, реализация принципа разделения властей на уровне субъектов федерации прослеживается в правовых нормах Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵.

Как следует из положений ст. 10 Конституции Российской Федерации, существующая в России система сдержек и противовесов реализуется как на уровне федерации, так ее субъектов. При этом субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют особенности организации власти в пределах своей территории, что подчеркивает обособленность организации власти в субъектах федерации. В республиках в составе Российской Федерации действуют главы республик, в городах федерального значения – мэры, в прочих субъектах устанавливаются иные наименования должностей. Отличны полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти, вводится специфика их формирования и деятельности и т. д. Правовой основой данного функционирования является ст. 77 Конституции Российской Федерации, согласно которой субъекты федерации самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти, опираясь на основы конституционного строя России и общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые вводит федеральный закон. В данном случае речь идет о Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющем основополагающие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁶.

Согласно его ст. 2 система органов государственной власти субъекта федерации предусматривает формирование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иных органов государственной власти

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

субъекта федерации, образуемых согласно конституции (уставу) субъекта Российской Федерации⁷. Указанные органы подлежат обязательной организации в субъекте федерации.

Как следует из правовой нормы ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», образование в субъекте федерации высшего должностного лица является диспозитивной нормой и остается на усмотрение субъекта Российской Федерации. Тем не менее, каждый субъект федерации в своей конституции (уставе) предусмотрел должность главы субъекта, в связи с чем его место и роль в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации требуют теоретического осмысления.

Обращение к анализу конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации требует выяснения сути понятия статуса. Данное понятие достаточно активно применяется в теории права. Под статусом понимается положение, позиция, место, которое занимает индивид (группа) в обществе или в отдельной его подсистеме⁸. По мнению С.А. Авакьяна, речь идет об оформленном нормативным актом положении органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина)⁹. По утверждению П.А. Сорокина, статус следует рассматривать как совокупность прав и обязанностей, привилегий и ответственности, благосостояния и образования¹⁰. Понятие «статус» в «Юридической энциклопедии» раскрывается как совокупность общих прав, которые определяют правоспособность основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц¹¹.

Наряду с понятием статуса в науке конституционного права дается определение понятия правового статуса. По утверждению коллектива авторов учебника по конституционному праву¹², правовой статус представляет собой совокупность общих прав, которые определяют правоспособность, и основных прав и обязанностей, которые неотделимы от лиц, органов и организаций. А.Ф. Черданцев понимает под правовым статусом совокупность прав и обязанностей¹³,

Е.В. Охотский – объединение субъективных политических, социально экономических, культурных и других прав, свобод и юридических обязанностей, присущих субъекту в силу его статуса как человека и гражданина¹⁴.

Разноплановый характер понятия конституционно-правового статуса подтверждается анализом нормативных правовых актов, которые касаются конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Правовое регулирование указанной должности реализуется через правовые нормы Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъектов федерации.

Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации складывается из совокупности законодательно урегулированных отношений органов публичной власти и высшего должностного лица в процессе реализации возложенных на него полномочий. Его статус определен должностью и местом в должностной структуре государственного органа; порядком вступления в должность, порядком определения прав, обязанностей, запретов, ограничений и ответственности.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – это орган государственной власти¹⁵. Аналогичное положение закрепляет ч. 47 ст. 2 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому указанный орган упоминается как орган государственной власти субъекта федерации¹⁶.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – глава субъекта федерации является единоличным органом власти, принимающим решения через самостоятельное императивное волеизъявление в пределах своей компетенции. По утверждению М.В. Баглая, индивидуальными органами власти являются органы государственной власти, которые представлены одним человеком. К ним относят-

⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

⁸ Трифонов Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2013. № 2 (27). С. 103.

⁹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 593.

¹⁰ Трифонов Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2013. № 2 (27). С. 103.

¹¹ Юридическая энциклопедия / Под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 1042.

¹² Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1 – 2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. И дораб. М., 2000. С. 20.

¹³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 1999. С. 106.

¹⁴ Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно-методический комплекс. М., 2011. С. 253.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

¹⁶ Федеральный закон от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 43-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

ся Президент Российской Федерации, президенты (в настоящее время – главы) республик, губернаторы (главы администраций субъектов федерации)¹⁷.

Как отмечалось выше, образование высшего должностного лица субъекта федерации является диспозитивной нормой, что оставляет за субъектом Российской Федерации право выбора при закреплении данной должности в конституции (уставе) субъекта федерации. В ст. 17 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается формирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Из положений указанных статей следует, что субъект федерации самостоятельно принимает решение о включении должности высшего должностного лица субъекта федерации в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, закрепляя это в региональном законодательстве¹⁸. При этом установление данного органа публичной власти в конституции (уставе) субъекта федерации приводит к наделению его самостоятельными полномочиями.

Глава 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в систему органов исполнительной власти субъекта федерации¹⁹. Кроме того, законодательно предусмотрено положение главы субъекта федерации как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации. В данном случае речь идет о единоличном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, который состоит из высшего должностного лица субъекта федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» свидетельствует о двойственном характере правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. С одной стороны, являясь составной частью системы государственной власти субъекта федерации, высшее должностное лицо рассматривается как единоличный орган, который обладает собственными полномочиями, предусмотренными нор-

мами ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰. С другой стороны, глава субъекта Российской Федерации в случае его наличия в системе органов государственной власти субъекта федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти данного субъекта, при этом он становится частью системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Исследуя правовой статус высшего должностного лица субъекта федерации в качестве единоличного органа государственной власти, необходимо отметить, что он является исполнительно-распорядительным органом общей компетенции. То есть его компетенция и компетенция высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации сливаются воедино. Однако разноплановость задач определяет потребность организации профильных организаций, которые высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделяет необходимыми полномочиями. В то же время указанное обстоятельство позволяет заключить о высшем должностном лице субъекта федерации как органе, вбирающем в себя как орган общей компетенции, так совокупность специализированных учреждений, непосредственно подчиненных и подконтрольных ему. Правовой основой данного союза является ч. 4 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта федерации согласно конституции (уставу) данного субъекта²¹.

Глава субъекта федерации – это исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, элемент системы исполнительной власти в субъекте федерации, на что указывает как Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г.²² Кроме того, в законах субъектов федерации высшее должностное лицо закреплено как часть системы исполнительных органов государственной власти. Так, согласно ст. 91 Конституции Респуб-

¹⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1999. С. 338.

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

¹⁹ Там же.

²⁰ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

²¹ Там же.

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». URL: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 13.04.2021).

лики Башкортостан Глава Республики стоит во главе Правительства Республики Башкортостан, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 94 Конституции Республики Татарстан Президент Республики Татарстан возглавляет систему исполнительных органов государственной власти республики²³.

Элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации закреплены в конституциях (уставах) субъектов федерации в отдельных главах или в главах, посвященных исполнительной власти субъекта федерации. Например, в Конституции Республики Башкортостан глава республики как государственный орган субъекта федерации указан в гл. 5 «Исполнительная власть», глава Оренбургской области – в гл. 5 «Исполнительная власть» Устава Оренбургской области, руководитель Республики Татарстан выделен в отдельную главу «Президент Республики Татарстан» в Конституции Республики Татарстан²⁴.

Таким образом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – это исполнительный орган государственной власти субъекта федерации, поэтому рассмотрение его конституционно-правового статуса должно осуществляться с точки зрения анализа конституционно-правового статуса органа государственной власти.

Актуальным представляется определение конституционно-правового статуса государственного органа. Как пишет Б.Н. Габричидзе, под конституционным статусом государственного органа следует понимать основные элементы его правового положения, которые определены нормами конституционного законодательства²⁵. В понятие конституционного статуса органа государственной власти входят разноплановые характеристики, среди которых следует отметить: политическую и государственно-правовую характеристику, место в общегосударственной системе, правовые основы взаимодействия с другими органами государственной власти, принципы организации и работы, компетенцию, правовые акты²⁶. Мы поддерживаем точку зрения Б.Н. Габричидзе, поскольку анализ сущности конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта фе-

дерации должен осуществляться через изучение всех его элементов. Речь идет о месте данного органа в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, о моделях взаимоотношений его и прочих органов государственной власти, принципах организации и функционирования, компетенции, нормативных правовых актах, гарантиях работы и др.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит понятие «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации»²⁷. Именно данное понятие используется в отношении глав субъектов федерации вне зависимости от разновидности субъекта и его государственно-правовой природы. Федеральный законодатель оставляет за субъектами Российской Федерации право самостоятельно решать, как будет называться должность высшего должностного лица субъекта федерации. Как показывает анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в основу наименования региональных органов положены исторические, национальные и иные традиции. Это же закрепляет ч. 6 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸. Указанная норма конкретизирует, что единственное ограничение при выборе названия высшего должностного лица субъекта федерации связано с запретом на слова и словосочетания, которые составляют наименование должности главы государства – Президент Российской Федерации. В силу указанных обстоятельств субъекты федерации используют различные наименования должности высшего должностного лица субъекта федерации.

Республики в составе Российской Федерации в своих конституциях закрепили такие наименования должности высшего должностного лица, как «Президент», «Глава республики». Причем президент как руководитель субъекта федерации действует только в Республике Татарстан²⁹. Остальные республики

²³ Конституция Республики Башкортостан. Введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (с изм. от 4 марта 2014 г. № 57-з). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021); Конституция Республики Татарстан. Введена в действие Законом Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. № 1665-ХІІ (с изм. от 22 июня 2012 г. № 40-ЗРТ). URL: <https://minjust.tatarstan.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

²⁴ Конституция Республики Башкортостан. Введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (с изм. от 4 марта 2014 г. № 57-з). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021); Устав (Основной закон) Оренбургской области. Принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25 октября 2000 г. № 724 (с изм. от 30 сентября 2020 г. № 2387/644-VI-ОЗ). URL: <https://orenburg-pravo.ru/> (дата обращения: 25.04.2021); Конституция Республики Татарстан. Введена в действие Законом Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. № 1665-ХІІ (с изм. от 22 июня 2012 г. № 40-ЗРТ). URL: <https://minjust.tatarstan.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

²⁵ Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. М., 1982. С. 7.

²⁶ Там же, с. 11; Мазуров В. Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 17.

²⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

²⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

²⁹ Конституция Республики Татарстан. Введена в действие Законом Республики Татарстан от 30 ноября 1992 г. № 1665-ХІІ (с изм. от 22 июня 2012 г. № 40-ЗРТ). URL: <https://minjust.tatarstan.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

возглавляют главы республик³⁰. До 2015 г. наименование президента республики существовало во многих республиках, однако в дальнейшем с внесением поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от указанного наименования отказались все республики, за исключением Татарстана.

Должность главы республики (президента республики) свидетельствует об особом статусе руководителя субъекта Российской Федерации, как внутри конкретной республики, так и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, поскольку указанный орган позиционируется как самостоятельное лицо, а не часть системы исполнительной власти в субъекте Российской Федерации.

Такие субъекты Российской Федерации, как области, края, города федерального значения, автономная область, автономные округа, при выборе наименования должности высшего должностного лица субъекта федерации руководствовались терминами «мэр» (г. Москва), «глава администрации (губернатор)» (Краснодарский край), «Глава администрации» (Липецкая, Тамбовская области), «губернатор» (прочие субъекты федерации). Как показывает анализ уставов субъектов Российской Федерации, подавляющее большинство субъектов при выборе наименования рассматриваемой должности остановились на термине «губернатор».

Предметом конституционно-правового регулирования правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является также юридическая ответственность. Согласно ч. 1 ст. 29.1 Фе-

дерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должностные лица органов исполнительной власти субъекта федерации несут ответственность, установленную федеральным и региональным законодательством, в том числе за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта федерации³¹. На главу субъекта федерации данная ответственность также распространяется ввиду его вхождения в систему органов исполнительной власти субъекта федерации.

Таким образом, наименование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применительно к главе субъекта федерации. Его конституционно-правовой статус складывается из совокупности элементов, к которым следует отнести государственно-правовую характеристику, положение в системе органов государственной власти субъекта федерации, взаимодействие с органами публичной власти, компетенцию, перечень правовых актов, гарантии деятельности и ответственность. При этом необходимо отметить наличие различий в конституционно-правовом статусе глав субъектов Российской Федерации, что объясняется спецификой закрепления в региональном законодательстве их конституционно-правового статуса. Тем не менее, для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации характерны общие черты, закрепленные федеральным законодательством.

Библиографический список

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Норма, 1999. – 776 с.
3. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. – М.: Юрид. лит.-ра, 1982. – 184 с.
4. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1 – 2. Часть общая: учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: БЕК, 2000. – 784 с.
5. Мазуров В.Ю. Конституционно-правовой статус глав администраций субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2001. – 24 с.
6. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учеб.-метод. комплекс. – М.: Экономика, 2010. – 701 с.
7. Трифионов Д.С. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Право и управление. XXI век. – 2013. – № 2 (27). – С. 103-109.
8. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник. – М.: Юрайт, 1999. – 429 с.
9. Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина; Ин-т гос-ва и права Рос. акад. наук. – М.: Юристъ, 2001. – 1267 с.

Рецензент: Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

³⁰ Подробнее, напр.: Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (с изм. от 3 марта 2021 г. № 1368-VI). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021); Конституция Республики Адыгея. Принята на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 г. (с изм. от 21 марта 2021 г. № 47). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021); Конституция Республики Алтай (Основной закон). Принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. № 21-4 (с изм. от 13 июня 2018 г. № 1-КРЗ). URL: <http://elkurultay.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

³¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2021 г. № 42-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2021).

ЖОЛОВА ГАЛИНА АЛЕКСЕЕВНА

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, galina-zholobova@mail.ru

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ ТОРГОВОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ (НА ПРИМЕРЕ «ЕВРЕЙСКОГО ВОПРОСА»)

ZHOLOBOVA GALINA ALEKSEEVNA

Doctor of legal sciences, head of the Department of history of state and law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

INTERDEPARTMENTAL CONFRONTATION IN TRADE GOVERNANCE IN THE RUSSIAN EMPIRE AT THE TURN OF THE 20TH CENTURY (BY THE CASE OF THE JEWISH QUESTION)

Аннотация. В статье показано, что, несмотря на законодательные изменения, последовавшие после отмены крепостного права, в ходе реализации которых для основной массы российских предпринимателей принадлежность к купеческому сословию к началу XX в. потеряла былое значение для организации своего торгового бизнеса, для евреев наличие сословных прав купца 1-й гильдии по-прежнему сохраняло решающее значение. Изучение множества архивных документов позволило установить, что решение вопросов о торговых правах лиц иудейского вероисповедания все более смещалось из законодательной сферы к административному регулированию на стадии правореализации. При этом на всех уровнях Министерства внутренних дел в исследуемый период наблюдалось стремление толковать действовавшие законы в русле еще большего их ограничения, чему пыталось сопротивляться Министерство финансов. Автор приходит к заключению, что в отличие от министра внутренних дел, предполагавшего разрешительный тип правового регулирования торговой деятельности евреев, министр финансов, опираясь на официальные разъяснения Правительствующего Сената, в правоприменительной практике предлагал основываться на общедозволительном типе. Отсутствие в государстве единого подхода к пониманию типа правового регулирования торговых правоотношений вело к непоследовательности действия властей, а значит, и к их произволу. Ситуация усугублялась произвольностью толкования действовавшего законодательства: Сенатские решения «еврейского вопроса» были часто разногласны и весьма казуистичны и в большинстве случаев ограничивали права, предоставленные евреям существовавшим законодательством. Очевидно, что это противоречило экономическим интересам государства. В статье представлено обоснование подобного подхода к решению «еврейского вопроса».

Ключевые слова: торговля, предпринимательство, евреи, Министерство внутренних дел, Министерство финансов, правовое регулирование, закон, Российская Империя, купечество, ограничения, черта оседлости.

Review. This article shows crucial importance of the 1st Guild Merchant estate rights for Jewish trading business, despite legislative changes that followed after the abolition of the serfdom, while belonging to the merchant class lost its former significance for the bulk of Russian entrepreneurs by the beginning of the 20th century. Addressing issues regarding the commercial rights of Jewish people was largely shifted from the legislative sphere to administrative regulation (at the implementation of the rights stage). During the study period the Ministry of Internal Affairs showed a tendency to interpret existing laws in line with their even greater restriction, which was opposed by the Ministry of Finance. The author concludes that the Minister of Finance, relying on the official explanations of the Governing Senate, in law enforcement practice proposed to be based on a generally permissible type, as opposed to the Minister of Internal Affairs who proposed a permissive type of legal regulation of the trading activity of Jews. The lack of a unified approach to understanding the type of legal regulation of commercial legal relationship led to inconsistency in the actions of the authorities and therefore to their arbitrariness. The arbitrariness of the interpretation of legislation by the Senate limited the rights granted to Jewish people, and it was contrary to the economic interests of the state.

The article presents the rationale for the approach to solving the Jewish question.

Keywords: trade, entrepreneurship, Jewish people, Ministry of Internal Affairs, Minister of Finance, legal regulation, law, Russian Empire, merchants, restriction, Pale of Settlement.

После отмены крепостного права и проведения ряда либеральных реформ Российская Империя встала на путь развития рыночных (буржуазных) отношений, значительно ограничив сословное начало в предпринимательской деятельности.

Известно, что в государстве с переходным характером экономики, в связи с необходимостью коренного изменения и утверждения соответствующей правовой базы и установления эффективной системы надзора за соблюдением правовых норм, существенно возрастает значение механизма правового регулирования. Задача правового регулирования торговых отношений в исследуемый период, с одной стороны, заключалась в возможном содействии развитию торговли и промыслов, с другой – в защите общественных интересов и интересов третьих лиц. Примирение этих двух направлений представляло трудную задачу для законодателя, придающего нормам частного торгового права большую степень принудительности, чем в гражданском праве, создающего институты смешанного частно-публичного типа (например, купеческие книги, регистрация) и облегчающего ведение торговли путем особых установлений. Не менее серьезной «ареной борьбы» становился этап реализации права, что на рубеже XIX – XX веков было обусловлено не только трудностями коренных изменений в сфере общественной психологии, невысоким уровнем образования чиновничества на местах, затрудняющем понимание права, известной коррупционной составляющей, но и отсутствием единства цели и понимания первостепенности стоящих перед государством задач, а равно и способов их достижения, в самом государственном аппарате.

Основанные на риске, зависящие от знания, сообразительности, способности оценки и расчета, торговые предприятия, особенно под влиянием конкуренции, легко сходят с законного пути, увлекая за собой другие предприятия и нарушая интересы клиентов. Ввиду важности торговой деятельности и, в то же время, опасности, связанной с этой деятельностью, государственная власть берет на себя задачу – содействовать ее развитию и защищать интересы третьих лиц.

Уже после принятия 1 января 1863 г. «Положения о пошлинах за право торговли и других промыслов» приобретение прав купечества в их полном объеме становилось доступно для всех российских поддан-

ных, имевших соответствующие капиталы. Особые свидетельства на право торгово-промышленной деятельности для крестьян и мещан были отменены¹. Подтверждалось, что иностранцы уравниваются в правах и обязанностях с русскими подданными (за исключением прав на каботажную торговлю, которая оставалась привилегией русских). Во всем остальном права купечества и система его организации остались прежними². Положение 1863 г. (уточненное законом от 9 февраля 1865 г.³) оставалось основным законодательным актом, определявшим права предпринимателей до 1898 г. Как указывал автор «Обзора развития законодательства о купечестве», подготовленного Министерством Финансов, оно «еще не отказывалось от сословного начала», хотя «значительно его сузило, поставив в зависимость от выборки купеческих свидетельств»⁴.

8 июня 1898 г. было Высочайше утверждено «Положение о государственном промысловом налоге»⁵, которое привело к окончательному отделению сословной стороны организации торговли от фискальной⁶. Отныне торговец мог уплатить налоги взятием промыслового свидетельства и не присоединяться к купеческому сословию взятием особого купеческого свидетельства⁷. Вместе с тем, купечество, хотя и при отсутствии традиционной для феодальных сословий корпоративной замкнутости, сохранило особые права и преимущества.

На протяжении всей своей истории Российская империя, формируясь как многоконфессиональное государство, время от времени сталкивалась с проявлениями межрелигиозной розни. Религиозная же политика властей отличалась непоследовательностью: на смену веротерпимости периодически приходили крайние формы конфессиональной ортодоксальности. Обострение православного клерикализма произошло в исследуемый период – время сложных внутрисоциальных взаимоотношений, связанных с процессом модернизации. Недовольство правительством и собой приводило общество к обостренному чувству религиозной принадлежности и идентичности в целом. Эти процессы не могли не сказаться на сфере частной предпринимательской деятельности и не найти отражение в механизме ее правового регулирования, особенно остро проявившись в решении «еврейского вопроса».

¹ Высочайше утвержденное «Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов». Именной указ, данный Правительствующему Сенату, 1 Января 1863 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе (ПСЗ – II). Т. XXXVIII. № 39118. С. 7.

² Купеческое звание сообщало некоторые особые личные (гражданские) права. Более важные из них – освобождение от подушной подати, от рекрутской повинности и от телесных наказаний. В связи с введением Городового положения 1870 г., купечество получило преобладающую роль в делах городского самоуправления. С установлением в 1874 г. всеобщей воинской повинности купцы были лишены привилегии по службе в армии. По наблюдениям современников, это послужило толчком к тому, что купеческие сыновья пошли в высшие учебные заведения, дававшие льготы по воинской повинности.

³ Высочайше утвержденное «Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов». Именной указ, данный Правительствующему Сенату 9-го Февраля 1865 года, опубликованный 25-го того же Февраля // ПСЗ – II. Т. XL. № 41779. С. 157 – 175.

⁴ Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века: Проблемы торгово-промышленной политики. Л. 1981. С. 97.

⁵ Высочайше утвержденное Положение о государственном промысловом налоге. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 8 Июня 1898 года // ПСЗ – III. Т. XVIII. № 15601. С. 489 – 515.

⁶ Вольгте Г. Право торговли и промышленности в России в историческом развитии. СПб., 1905. С. 30.

⁷ Высочайше утвержденное Положение о государственном промысловом налоге. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 8 Июня 1898 года // ПСЗ – III. Т. XVIII. № 15601. С. 490.

В действующем законодательстве пореформенной России ограничения права «иностранцев» (а точнее – иноверцев) на торговый промысел сохранялись лишь в отношении евреев (правда, эти ограничения не распространялись на евреев, принявших христианскую веру, а также на караимов, которые находились «под покровительством общих законов Империи, пользуясь всеми правами, предоставленными русским подданным, смотря по состоянию, к которому кто из них принадлежит»⁸).

В законодательстве такие ограничения стали появляться в первой половине XIX в., то есть после раздела Речи Посполитой, когда евреи стали русскими подданными. Верховная власть пыталась ограничить передвижение евреев в пределах Российской Империи, определив так называемую «черту оседлости», которая проходила в западных губерниях Европейской России. Тогда, в условиях существования «сословных перегородок» и крепостного права, когда значительная часть русского крестьянского населения была прикреплена к владениям своих помещиков, с точки зрения представителей высшей власти в этом не усматривалось ничего исключительного⁹. Но ограничена была и сфера хозяйственной деятельности этой народности: ей запрещено было заниматься земледелием, поэтому основной род занятий был связан с ремеслом и торговлей. При этом и торговая правоспособность евреев ограничивалась.

Формально ограничения, за немногими исключениями (занятие нефтяным делом, питейной торговлей и т. п.), где законодатель руководствовался особыми соображениями, были обусловлены стеснениями в праве жительства евреев и приписки их к обществам вне черты постоянной оседлости.

Некоторое смягчение ограничительного законодательства о евреях последовало в период либеральных реформ Александра II¹⁰. Но после трагических событий убийства Императора-Освободителя, потрясших все русское общество и усиливших реакционные настроения в правящих кругах, начали проводиться меры к укреплению самодержавной власти, составной частью которых стала и политика антисе-

митизма. Ускорению перемены правительственной политики по отношению к евреям и обострению «еврейского вопроса» в какой-то мере способствовали и еврейские погромы, прокатившиеся по югу России в апреле 1881 г.

И. А. Вышнеградский замечал, что в «правительственных сферах еврейский вопрос в течении ста лет подвергался многократным суждениям, которые приводили к различным результатам, смотря по тому, какие стороны еврейской деятельности представлялись более важными: полезные или вредные»¹¹. Министр Финансов признавал, что в последнее время, особенно после еврейских погромов 1881 г., возобладал взгляд на евреев, как на людей «существенно вредных или, по крайней мере, на таких, вред от которых значительно превосходит пользу ими приносимую»¹².

В отличие от средневековых гонений на евреев по причинам религиозного характера, в конце XIX в. этому народу стали предъявлять претензии нравственного, и как следствие – экономического и политического порядка¹³.

Министр внутренних дел граф Н.П. Игнатьев во всеподданнейшем докладе от 21 августа 1881 г. указывал, что еврейские погромы апреля 1881 г., имевшие место в семи южно-российских губерниях, во многом были спровоцированы тем, что евреи за последние 20 лет – т. е. со времени смягчения правовых ограничений – захватили в свои руки не только торговлю и промыслы, но приобрели значительную земельную собственность, «причем, благодаря сплоченности и солидарности они, за немногими исключениями, направили все свои усилия не к увеличению производительных сил государства, а к эксплуатации преимущественно беднейших классов окружающего населения...»¹⁴. Т. е. евреи из потерпевших превращались в обвиняемых.

Выполняя волю Императора, он подготовил «Временные правила», принятые 3 мая 1882 г.: «в виде временной меры и до общего пересмотра, в установленном порядке, законов о евреях»¹⁵. По правилам, применяемым только на территории постоянной

⁸ Удинцев В. А. Русское торгово-промышленное право. Киев, 1907. С. 65.

⁹ Ульянова Г. Н. Законодательство о евреях в Российской империи, XIX – начало XX века // Частное предпринимательство в дореволюционной России: этноконфессиональная структура и региональное развитие, XIX – начало XX в. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 315.

¹⁰ В 1859 г. право причисления в купечество внутренних губерний было предоставлено евреям-купцам первой гильдии, имевшим успешный опыт предпринимательской деятельности в черте оседлости. На время действия купеческого первогильдейского свидетельства за купцами-евреями признавалось право повсеместного жительства. С 1863 г. евреи, наравне с купцами русского происхождения, могли получить потомственное почетное гражданство за 10 лет пребывания в 1-й гильдии и 20 лет – во 2-й гильдии. Ульянова Г. Н. Указ. соч. С. 322, 324.

¹¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 22 (Центральные учреждения Министерства финансов по части торговли и промышленности). Оп. 4. Д. 547. Л. 29 об. Из записки И. А. Вышнеградского 1892 г.

¹² РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 30. Из записки И. А. Вышнеградского 1892 г.

¹³ Подобные претензии в отношении евреев периодически высказывались на страницах газет и журналов: «Новое время» (от 28 июля 1881 г.), «Голос» (от 30 апреля 1882 г.), «Гражданин» (от 16 апреля 1889 г.) и др., а также в письмах, направляемых в Министерство Финансов и МВД. РГИА. Фонд 1287 (Хозяйственный Департамент МВД). Опись. 7. Дело. 1424. Лист. 1 – 5; РГИА. Ф. 20 Ф. 20 (Департамент торговли и мануфактур Министерства финансов). Оп. 4. Д. 3429. Л. 1 – 3. Письмо Золотавина о неправильном производстве торговли евреями; РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 3405. Л. 17 – 17 об. «Приговор Собрания Выборных Московского Купеческого сословия 14-го Мая 1884 г.» о торговых действиях, совершаемых в Москве евреями (копия); РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 3405. Л. 20 – 20 об. и др.

¹⁴ Гессен Ю. Закон и жизнь. Как созидались ограничительные законы о жительстве евреев в России. СПб., 1911. С. 154.

¹⁵ 1890-1894 гг. «Загробные заметки» Н. Х. Бунге // Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв.: документы и мемуары государственных деятелей. СПб., 2007. С. 230.

оседлости евреев, им запрещалось «впредь вновь селиться вне городов и местечек», приобретать в собственность и арендовать недвижимое имущество вне городских поселений, а также управлять и иным способом распоряжаться этим имуществом. Тем самым мелкие торговцы-евреи привязывались к месту жительства, а при усилении их скученности в городах и местечках и обострении конкуренции торговцев и ремесленников, наращивание их бизнеса существенно парализовалось.

Важно отметить, что тогда, благодаря настойчивым возражениям министра финансов Н.Х. Бунге, поддержанным министром юстиции Д. Набоковым и другими членами Комитета министров, эти «временные правила» были утверждены в весьма урезанном и смягченном варианте ограничений, в сравнении с теми, которых требовал министр внутренних дел Н.П. Игнатьев (он предполагал выселение евреев из сел и деревень по решению сельских обществ и запрет на выезд всех евреев за пределы черты оседлости)¹⁶.

Небезынтересным является тот факт, что в течение предшествующих десятилетий евреи, зачастую гонимые нуждой, проникали за черту оседлости в запретные поселения, и местные власти чаще всего относились к переселению евреев снисходительно. Тогда это объяснялось общим направлением либеральной политики Александра II, осознававшего это явление как неизбежный результат несоответствия закона требованиям жизни. Ввиду предполагавшегося пересмотра законов о жительстве евреев, министр внутренних дел циркуляром от 3 апреля 1880 г. даже предписал губернаторам не выселять евреев, хотя и не имевших права на жительство вне черты оседлости, но успевших там поселиться и занимавшихся полезным трудом. «Когда же после погромов 1881 г., в атмосфере разыгравшихся страстей, последовали массовые высылки евреев из внутренних губерний, гр. Толстой, заместитель гр. Игнатьева, циркуляром 21 июня 1882 г. напомнил о циркуляре 1880 г. и потребовал, чтобы губернаторы ограничились принятием мер только против дальнейшего незаконного водворения евреев»¹⁷, поскольку иначе были бы нарушены и коммерческие интересы коренных жителей, успевших «завязать» с ними дела. Однако при этом таким евреям повсеместно перестали выдавать торговые документы (гильдейские свидетельства и билеты на право торговли и промыслов), лишая их тем самым права на торговлю и промыслы, а значит – на законное приобретение средств к существованию.

Попытка министра финансов разрешить этот вопрос, предпринятая в 1883 г. применительно к Смоленской губернии, встретила активное противодействие министра внутренних дел, державшего курс на

переселение евреев в черту оседлости. В частности, Д.А. Толстой 14 марта 1883 г. в письме Н.Х. Бунге мотивировал свой отказ на запрос Смоленской Казенной Палаты о подтверждении «неправильно поселившимся» евреям прежнего права на производство торговли и промыслов¹⁸ следующими соображениями: «при разрешении таким евреям заниматься торговлею, им вместе с тем не могло быть воспрещено вступать в торговые сношения с другими лицами, связываться срочными обязательствами и таким образом ставить в зависимость от своих торговых дел интересы других лиц; посему в случае предъявления к ним, как не имеющим по закону права проживать во внутренних губерниях, требования удалиться, они могли бы ссылаться на свои торговые дела и связи, с прекращением которых должны пострадать интересы третьих лиц, вступивших с ними в торговые сделки и таким образом силою обстоятельств поставить Правительство в необходимость не только терпеть их на жительство во внутренних губерниях, но даже отказать от мысли когда либо эти местности очистить от евреев. Между тем с воспрещением таким евреям производить торговлю и лишением их чрез то одного из способов к существованию, возможным представлялось рассчитывать, что если обстоятельство это не побудит их немедленно выехать в места общей еврейской оседлости, то во всяком случае затруднит им пребывание во внутренних губерниях и тем заставит их искать выход из своего положения путем возвращения в места постоянного своего жительства. Независимо от сего при изложенных условиях Правительство остается ничем не связанным в выборе тех мер, которые могли бы оказаться нужными для прекращения дальнейшего пребывания таких евреев в местах, где им жительство по закону воспрещено, если бы осуществление такого воспрещения было бы признано необходимым»¹⁹.

Таким образом, министр внутренних дел указывал на свободу административного регулирования и его приоритет перед правовым регулированием торговых отношений, если они были связаны с «еврейским вопросом».

Тем временем разработка нового законодательства о евреях была передана образованной в 1883 г. междуведомственной «Высшей комиссии для пересмотра действующих о евреях в Империи законов» под председательством графа К.И. Палена. После пятилетнего изучения «еврейского вопроса» она высказала слово, которое явилось в то время смелым протестом против надвинувшейся реакции²⁰. Комиссия обратила внимание на то, что «и закон страны, и чувство справедливости, и наука государственного права поучают, что все подданные находятся под общим покровительством законов, все они имеют оди-

¹⁶ Жолобова Г.А. Смена курса в правовом регулировании торговой правоспособности лиц иудейского вероисповедания в условиях перехода к политике «контрреформ» Александра III // LEX RUSSICA. 2017. № 9 (130). С. 39.

¹⁷ 1890-1894 гг. «Загробные заметки» Н.Х. Бунге. С. 162.

¹⁸ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 3412. Л. 1 – 7, 11 – 13.

¹⁹ РГИА. Ф. 20. Оп. 4. Д. 3412. Л. 20 – 21 об. Письмо № 630 от 14 марта 1883 г. на имя Н.Х. Бунге за подписью графа Д. Толстого.

²⁰ Жолобова Г. А. Смена курса в правовом регулировании... С. 40.

наковые гражданские права, все они пользуются свободой передвижения и жительства. <...> Паленская комиссия заявила, что запрещение селиться в деревнях и селах находится в полном противоречии с общим законодательством о евреях, ограничивая их личную свободу в местах постоянной их оседлости; прикрепление четырехмиллионного населения к городам и местечкам, где уже ощущается такой избыток торгового и ремесленного люда, обрекло бы массу еврейского населения на крайнюю нищету и содействовало бы еще большей обособленности евреев среди христиан и взаимной неприязни. Эта мера к тому же затрагивает интересы не одних евреев, – отделение торгового городского населения от сельского имеет важное экономическое значение...»²¹.

Позиция «паленской» Комиссии в целом разделялась и Министерством финансов, хотя высказывалась порой в очень осторожной форме. В заключении Департамента торговли и мануфактур, подготовленном в начале 1886 г. по поручению министра финансов для Высшей комиссии директором департамента Алексеем Борисовичем Бером «не предпринимая ни размера, ни свойства льгот, кои могли быть дарованы евреям», признавалось, что «с точки зрения торгово-промышленных интересов допущение некоторых облегчений, в смысле возможной деятельности их на этом поприще, как свойственной этому племени торговой предприимчивости, не оставило бы бесполезного результата для экономических интересов страны»²².

Однако итоги работы Комиссии не получили реализации, а материалы ее работы были оставлены без должного внимания.

Введенные ограничения усугублялись последующим расширением понятия «сельских местностей» и сужением свободы передвижения в пределах самой сельской местности. С целью изгнания евреев, поселившихся в местечках после 3 мая 1882 г., по свидетельству Ю. Гессена, администрация стала переименовывать многие из них в села, находя опору в толкованиях Сената, что «местечками признаются лишь те поселения, в которых имеется городское мещанское управление и взимается казенный налог с городских имуществ; нередко поселения, фактически представлявшие торговые пункты, но не удовлетворявшие указанным требованиям, освобождались от евреев путем переименования в селения. Что касается евреев, уже живших в деревнях и селах в момент издания закона 1882 г., то они были чрезвычайно стеснены в передвижении. Первоначально в некоторых местах евреи этой категории могли переходить из одного села в другое, но 29 декабря 1887 г. состоялось Высочайшее повеление, воспретившее такой переход. <...> На долю Сената выпала тяжкая работа по разрешению бесконечных мелочных вопросов, искусственно создававшихся местной администрацией; в виде примера достаточно отметить, что делались попытки при-

знать за нарушение закона обычную перемену квартиры в данной местности или отъезд для отбывания воинской повинности»²³.

Между тем, Министерство финансов неоднократно обращало внимание на пагубность подобной политики. Так в записке, составленной в 1892 г., министр финансов И.А. Вышнеградский указывал: «нельзя не обратить внимание, что переполнение евреями городов, местечек и посадов черты еврейской оседлости без всякого сомнения вытеснит из них христиан почти совершенно, и сии поселения обратятся в притоны людей прямо враждебных не только христианскому элементу вообще, но и русской государственной власти в особенности. Такое положение нельзя не признать прямо опасным, особенно в случае войны с нашими западными соседями. Между тем, как ни мало вероятно в настоящее время возникновение войны, возможность ее отрицать нельзя...»²⁴.

Еще более была ограничена возможность торговой деятельности евреев во внутренних губерниях России. Их торговые права вне мест постоянной оседлости к началу 80-х годов были прописаны в ст. 128 и 130 ст. Устава торгового, ст. 17 Устава о паспортах по продолжению 1876 г. и ст. 112 Устава ремесленного изд. 1879 г. Согласно действовавшим нормам, только купцы первой гильдии, переселившиеся из мест еврейской оседлости во внутренние губернии, пользовались всеми правами, присвоенными по этой гильдии коренному русскому купечеству. Право всеместного жительства для занятия торговлей или промыслом было предоставлено лицам, получившим ученые степени. И, наконец, существовавшее в средневековом городе XIV в. правило о том, что ремесленники могут продавать только собственные произведения, но не производить торговлю чужими изделиями, было сохранено в России в отношении евреев и в начале XX в.: евреям-ремесленникам было дозволено, производя «свойственные цеху работы», продавать изготовленные вещи. Но если в средние века нарушение этого правила каралось штрафом в несколько фунтов воска, то в России на рубеже XIX – XX вв. за это преступление ремесленнику-еврею грозило наказание (на основании ст. 1171 Уложения о наказаниях) в виде конфискации товаров и немедленного изгнания вместе с семьей из своего места жительства за черту оседлости.

Возникавшие из применения этих «льгот» к отдельным евреям недоразумения на практике сводились, прежде всего, к толкованию права конкретных евреев на принадлежность к той или другой категории лиц, освобожденных от обязательного пребывания в черте оседлости. Если еврей докажет принадлежность свою к категории лиц, имеющих право на бессрочную приписку вне черты оседлости (отставным нижним чинам по рекрутскому уставу, лицам, пробывшим 10 лет в купечестве 1-й гильдии, и лицам, окончившим курс

²¹ Гессен Ю. Указ. соч. С. 162-165.

²² РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2720. Л. 69.

²³ Гессен Ю. Указ. соч. С. 170-171.

²⁴ РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 30 об. Из записки И. А. Вышнеградского 1892 г.

высшего образования) – то и право его на производство торговли и промысла вне черты оседлости признается пожизненно. Если же еврей принадлежал к категории лиц, получивших право на временную прописку вне черты оседлости (как то: ремесленники, винокуры, пивовары, лица, выбиравшие первогильдейские документы в черте оседлости в течение 5 лет, приказчики, привезенные купцами при переселении из мест постоянной оседлости), право его на выборку торговых свидетельств определялось временем принадлежности его к этой категории, профессией и теми условиями, которыми закон обставлял пребывание его вне черты оседлости. Так, например, ремесленник мог производить торговлю только произведениями своего производства, приказчик, состоявший при купце-еврее, мог выбирать приказчиье свидетельство и, следовательно, производить при этом купце только те действия, на какие свидетельства эти давали право и т. д. В п. 4 ст. 130 Устава торгового устанавливалось, что личная продажа товаров в столицах и портах и открытие там лавок евреям воспрещается под опасением немедленной их высылки и конфискации товаров. А по ст. 140 того же Устава евреям, приезжающим в места, где им дозволено только временное пребывание по торговым надобностям (ст. 283 Уст. о пасп. по прод. 1876 г.), запрещалась во время пребывания в тех местах продажа товаров из домов или разносом, под опасением взыскания, установленного правилами, изложенными в Уставе о пошлинах.

На всех уровнях МВД в исследуемый период проявлялось стремление толковать действовавшие законы в русле еще большего ограничения торговых прав евреев, чему в интересах развития торговли пытались сопротивляться Министерство финансов.

Так, в рапорте С.-Петербургского градоначальника от 17 декабря 1884 г. за № 74251, рассмотренном в Правительствующем Сенате, ставилась проблема толкования и соответствующей реализации ограничительного законодательства. В нем сообщалось, что «в С. Петербурге занимаются торговлею или предьявляют требования о допущении к торговле евреи, приписанные к обществам вне мест еврейской оседлости, а также нижние воинские чины и члены их семейств, не располагающие как первые, так и последние, гильдейскими документами и не пользующиеся правами ученых или ремесленников. Основанием к такому, установившемуся временем, порядку и ходатайствам евреев служит то во 1-х, что приписка евреев вне мест еврейской оседлости дает им, будто бы, все права коренных обывателей, в том числе по торговле и промыслам, и во 2-х, что по 6-му примеч. к ст. 17 Уст. о пасп. по прод. 1867 года, с изданием Положения 25-го Июня 1867 года об устройстве отставных и бессрочно-отпускных нижних чинов, им предоставлено проживать по узаконенным видам повсеместно, где пожелают, и запрещение нижним чинам еврейского закона поселяться вне мест, где евреям

дозволена оседлость, отменено. Но так как по 128 ст. Уст. Торг. по прод. 1876 года, только купцы первой гильдии из евреев, переселяющиеся в места, находящиеся вне черты постоянной еврейской оседлости, приобретают права коренного русского купечества, а с другой стороны с изданием нового Устава о воинской повинности 6 примеч. к ст. 17 Уст. о пасп. по прод. 1868 года, должно бы считаться отмененным, то за неимением положительных указаний в законе, встречается затруднение к разъяснению вопроса о том, вправе ли евреи приписанные вне мест еврейской оседлости, нижние воинские чины и члены их семейств, не располагающие правами по 128 и 130 ст. Уст. о Торгов. и ст. 17 Уст. о пасп. по прод. 1876 г. производить торговлю в столице»²⁵. Не затрагивая вопроса о праве на торговлю, который относился к компетенции Министерства финансов по Департаменту торговли и мануфактур, Правительствующий Сенат разъяснил: «1, что право пребывания евреев в столице должно быть рассматриваемо и определяемо в каждом отдельном случае, на основании прав, самостоятельно принадлежащих тому или другому еврею по закону, без всякого отношения к месту его приписки и 2., что отставные нижние чины из евреев, поступивших на службу на основании прежнего Рекрутского Устава, и в настоящее время сохраняют право повсеместного жительства в Империи ...»²⁶.

В своем заключении, подготовленном для Департамента торговли и мануфактур от 12 декабря 1885 г. № 3229 на подобное отношение С.-Петербургского Градоначальника, Департамент полиции МВД продемонстрировал свое понимание типа правового регулирования торгового статуса евреев, из которого вытекало и соответствующее толкование закона. В нем говорилось: «Принимая во внимание, с одной стороны, что в тех случаях, когда евреям, сверх права на жительство, предполагалось даровать право и на производство торговли или промышленности, об этом непосредственно упоминалось в состоявшемся законоположении /Высочайшие повеления: 27-го Ноября 1861 г. о евреях, имеющих ученые степени; 28 июня 1865 о евреях-ремесленниках, 11-го Января 1872 г. о евреях технологах/, а с другой, что право еврея на повсеместное жительство не может быть смешиваемо с правом на производство торговли и промышленности, ибо для получения последнего права необходимо соблюдение предусмотренных особо законом /прим. к 128 ст. Уст. Торг. и 103 Уст. Ремесл./ условий и такое смешение может лишь служить поводом к обходу евреями указанных требований закона и к ослаблению его значения, - Департамент находит, что все те евреи, кои обладают правом на повсеместное жительство, но о коих в то же время в подлежащих законоположениях не сделано точного определения, чтобы они могли заниматься торговлею и промышленностью, - правом на производство последних пользоваться не должны»²⁷.

²⁵ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 3 об. – 4 об.

²⁶ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 4 об. – 5 об.

²⁷ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 8 – 9 об. Заключение Департамента Полиции Министерства Внутренних Дел от 12 Декабря 1885 г. № 3229 в Департамент Торговли и Мануфактур.

В результате такого толкования закона, по распоряжению С.-Петербургского Градоначальника, С. Петербургская городская и купеческая управы с 1886 г. стали отказывать всем евреям, даже приписанным к С.-Петербургу и производившим ранее торговлю и промыслы, в выдаче торговых и промысловых документов, если только они не соглашались внести пошлину по 1-й гильдии²⁸. Повсеместно это касалось, в том числе, и специалистов, окончивших высшие технические и другие специальные учебные заведения. Последние также не обладали свободой предпринимательства ввиду того, что, по свидетельству Департамента торговли и мануфактур, «хотя учебные заведения этого рода принадлежат к числу высших, и окончившим в них курсы евреям, по точному смыслу Высочайшего повеления 19 Января 1879 г., предоставлено право повсеместного жительства в Империи, но по неимению в законе прямых и положительных указаний относительно права таких евреев на производство в внутренних губерниях торговли и других промыслов, лица сии стесняются в их деятельности и на практике встречаются постоянно сомнения о возможности выдавать им торговые документы и допускать их в сказанных губерниях к занятиям, вполне даже соответствующим их специальным знаниям.

В видах возможного устранения встречающихся в этом отношении недоразумений, Министерство Финансов вошло в Декабре 1884 г. в Правительствующий Сенат с рапортом о разъяснении касающихся этого предмета узаконений, но дело это не получило еще разрешения по настоящее время. Вследствие сего, многие из евреев, окончивших курсы в вышесказанных специальных заведениях и приобретших несомненное право на проживание во внутренних губерниях, остаются в них, как видно из имеющейся в Департаменте переписке по их ходатайствам и просьбам без занятий и средств к своему существованию, тогда как на самом деле, не могло бы, кажется, подлежать сомнению, что *право торговли и промыслов, как не составляющее какой либо особой привилегии и принадлежащее лицам всех состояний, не исключая иностранцев (4 и 20 ст. Пол. о пошл. за право торг. и пром.)* не должно было бы быть воспрещено вышесказанным евреям, как лицам, которым, в силу приведенного выше общего узаконения о евреях, окончивших курс в высших учебных заведениях, и частных положений о правах и преимуществах воспитанников некоторых из таких заведений, в отдельности, даровано право повсеместного жительства безусловно без всяких ограничений, относительно занятий, и которые, очевидно, имеют по этому, право на всякого рода действия, законом не воспрещенные, не исключая торговых и промышленных действий, производимых с платежом или без платежа пошлин»²⁹.

Еврей-ремесленники вне черты оседлости также не обладали правом свободной торговли. Их положение было очень «не прочным» и соединялось с постоянной заботой о выправке паспортов, к получению которых нередко делались затруднения, что, в свою очередь, давало полицейским властям поводы к их преследованию. Департамент торговли и мануфактур в 1886 г. обращал внимание на то, что это не могло не влиять «самым неблагоприятным образом на характер их деятельности и даже на нравы, так как при изъясненных условиях их спокойное существование в внутренних губерниях зависит, преимущественно, от их отношений с низшими чинами полиции, которые имеют полную возможность их стеснять, или же оказывать им разного рода снисхождения. Не имея, таким образом, сколько-нибудь обеспеченного семейного и общественного положения еврей стеснены не менее и в их промыслах. Хотя по ст. 109 Уст. Ремесл. (изд. 1879 г.) переселившимся в внутренние губернии евреям-ремесленникам, согласно с законом о них 28 Июня 1865 года, – разрешены не только ремесленные, но и торговые занятия, с запискою в гильдии; но вследствие разъяснения сих узаконений, в ограничительном для таких евреев смысле, торговые и промышленные их занятия строго ограничены исключительно тем только ремеслом, в значении коего выдано им, в местах их оседлости, свидетельство или удостоверение. В видах точного соблюдения этого условия Мин. Вн. Дел циркулярными предписаниями вменено подлежащим властям в обязанность обозначить сказанное в выдаваемых евреям ремесленникам паспортах. Таким образом, вся деятельность явившегося во внутренние губернии, с таким паспортом, еврея-ремесленника должна, в настоящее время, ограничиваться лишь занятием формально признанным за ним ремеслом и продажей относящихся к такому ремеслу из принадлежащего ему заведения или из особых при сих заведениях лавок, со взятием в последнем случае, гильдейского свидетельства или билета. Малейшее отступление евреям-ремесленником от своих, в этом отношении, обязанностей, т. е. коль скоро он хотя несколько расширит свою деятельность – может подать законный повод Ремесленной Управе к исключению такого еврея из цеха, а полиции к немедленной высылке его с семейством в Западный край, не взирая на его более или менее продолжительную оседлость, хозяйственное обзаведение и полную даже исправность по платежу казенных сборов и повинностей.

Между тем, такое строгое отношение к деятельности евреев-ремесленников, давая поводы к их преследованиям, нередко, по самым ничтожным предлогам, едва ли представляется в чем-либо полезным и соответствующим изъясненной выше основной цели изданного 28 июня 1865 закона о таких евреях.

²⁸ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 10 – 11 об. Докладная записка Председателя Правления С.Петербургской еврейской Общины, Действительного Статского Советника барона Горация Евзелевича Гинцбурга Его Превосходительству Господину Директору Департамента Торговли и Мануфактур от 23 декабря 1885 г. «По вопросу о том, вправе ли евреи, приписанные вне мест еврейской оседлости, производить торговлю в столице».

²⁹ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2720. Л. 87–88 об. Из Заключения Директора Департамента Торговли и Мануфактур А.Б. Бера, подготовленного в 1886 г. для Высшей Комиссии для пересмотра действующих о евреях в Империи законов.

Хотя законом сим, действительно, и требуется от переселяющего во внутренние губернии еврея-ремесленника, что бы он имел надлежащее удостоверение в знании им какого либо ремесла или мастерства, но дарованное, одновременно евреям этой категории, тем же законом, право вступления в гильдии, как вторую, так и первую, само собою свидетельствует, что законодательством не имелось в виду воспрещение переселившемуся из черты оседлости еврею ремесленнику разнообразить свою деятельность, по мере своих сил, способностей и средств. Предполагать что-либо иное – значило бы допускать мысль о возможности ограничивать для тех евреев способы их существования одним и тем же родом деятельности на всю его жизнь, т.е. принуждать его к ней, не принимая в расчет, что известный род занятий может перестать служить источником дохода, вследствие разных случайностей, от воли промышленника совершенно не зависящих, так, например, в случае потери здоровья или ослабления сил, для собственноручного производства, или в случае, наконец, изменившихся промышленных, в данной местности, условий неблагоприятно повлиявших на успешный сбыт произведенных. <...> По неимению же в настоящее время, прямых в законе постановлений о круге занятий евреев ремесленников, их права и обязанности истолковываются в крайне стеснительном для них смысле, не без вреда и для Казенного интереса. Доказательством этому может служить, между прочим, встретившийся, в недавнее время случай воспрещения одному часовых дел мастеру, из евреев, открытия фотографического заведения, тогда как, в сущности, от этого не могло бы произойти какого либо вреда, но могло бы послужить существенным подспорьем для еврея, с пользою и для казны, в виду обложения фотографических заведений билетным сбором»³⁰. В соответствии же с предпринятым ограничительным толкованием закона, булочнику-еврею запрещалось продавать муку, а содержателю булочной – кофе своим посетителям, часовому мастеру – запчасти для часового механизма, произведенные не им самим и т. п.

Но, как известно, никому не нужные законы на то и существуют, чтобы создавать «жатву» наблюдающим за неукоснительным их исполнением. Эти законы евреям приходилось обходить буквально на каждом шагу и за «обход» уплачивать известные суммы начальствующим лицам.

В Министерстве финансов хорошо понимали, что стесненная до крайности предпринимательская деятельность проживавших вне черты постоянной оседлости евреев, «лишая их возможности приносить пользу, какую можно было бы ожидать от них при иных условиях», должна, естественно, иметь своим последствием обходы ими существующих постановлений и правительственных распоряжений. Такие «обходы» осуществлялись не без содействия со стороны лиц других вероисповеданий, под именами которых означенные евреи зачастую вынуждены были

производить торговлю и промыслы, принадлежащие к числу тех, которые никому, кроме них, не воспрещались. Именно это давало повод к постоянным обвинениям евреев в ухищрениях и неблагонамеренности, а сам обход вменялся им в проступок или преступление, подлежащее строгим мерам наказания. Это же укореняло мысль о необходимости «бдительного и неослабного за евреями полицейского надзора», ставящего всех их, вообще, в положение людей неблагонадежных. В результате, полиция вместо сосредоточения своих сил на работе по предупреждению и пресечению проступков и преступлений, заключавшихся в нарушениях общих в государстве законов, была перегружена работой по борьбе с «еврейским предпринимательством».

В этих условиях министр финансов И. Вышнеградский 6 октября 1887 г. направил министру внутренних дел отношение за № 8836, в котором обратил внимание на разъяснение Правительствующего Сената, состоявшееся 5 августа 1887 г. № 9010. Официальная позиция Сената состояла в следующем: «на основании наших торговых постановлений, право на торговлю не есть привилегия или преимущество, предоставленное известному сословию или лицам известного состояния и звания; оно есть общее право русских подданных всех состояний и даже иностранцев (ст. 20 прилож. к ст. 464 Т. V. Уст. о пошл. по прод. 1876 г.). Законом не установлено никаких общих ограничений в пользовании правом на торговлю для евреев. В местах их постоянной оседлости они пользуются по торговле всеми теми правами, которые предоставлены всем русским подданным, а потому частные изъятия из этого общего правила могут быть установлены только специальными на сей предмет узаконениями. К таким особым изъятиям принадлежит, например, ограничение для евреев заниматься продажей питей только в собственных домах, на собственной земле построенных. Затем невозможность для евреев заниматься торговлею и промышленностью вне мест их постоянной оседлости обусловливается не ограничением их торговых прав, а запрещением иметь постоянное жительство вне губерний, указанных в 16 ст. Уст. о паспортах.

Не для стеснения прав евреев на торговые и промышленные занятия, а в видах устранения для некоторых категорий евреев препятствий в занятии торговлей и промыслами, вызываемых существующими ограничениями их прав на повсеместное жительство, издаваемы были правила о предоставлении евреям купцам первой гильдии приписываться к купеческим обществам и вне черты их постоянной оседлости (ст. 17 Уст. о пасп. по прод. 1876 г.), о дозволении евреям ремесленникам поступать на общем основании в цехи и в местностях, вне этой черты расположенных (ст. 4 Уст. ремесл. изд. 1879 г.) и т. п.

В этих случаях самое право жительства обуславливается продолжением занятия торговлею или ремеслом и с прекращением этих занятий еврей утра-

³⁰ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2720. Л. 79 об.–83 об. Из Заключения Директора Департамента Торговли и Мануфактур А.Б. Бера, подготовленного в 1886 г. для Высшей Комиссии для пересмотра действующих о евреях в Империи законов.

чивает и право проживать вне местностей, где евреям дозволено законом иметь постоянное пребывание»³¹.

На основании этого разъяснения Правительствующего Сената И. Вышнеградский полагал, что евреи, которые приобрели на законном основании право постоянного жительства в С.-Петербурге, в том числе и отставные воинские чины, отбывшие службу по Рекрутскому Уставу, а равно и члены их семейств, должны пользоваться правом производства торговли с теми лишь ограничениями, какие установлены специальными на этот предмет узаконениями. Об этом и было сообщено С.-Петербургскому Градоначальнику генерал-лейтенанту Грессеру 9 ноября 1887 г. отношением за № 10157³² с поправкой на отзыв Министерства внутренних дел, полагавшего, что «в отношении прав на производство торговли евреями из воинских чинов, отбывших службу по Рекрутскому Уставу и членами их семейств, едва ли представляется правильным допускать всем означенным лицам торговлю без ограничения местности, так как правами повсеместного жительства пользуются лишь те из них, кои в силу Прилож к ст. 141 (примеч.) Полож. о Сельск. Сост. Т. IX., изд. 1876 г., приписались к обществам вне черты еврейской оседлости, а равно и члены семейств названных чинов, проживающие при сих последних»³³.

Таким образом, в отличие от министра внутренних дел, предполагавшего разрешительный тип правового регулирования торговой деятельности евреев, осуществляемый по схеме «запрещено все, кроме прямо разрешенного», министр финансов, опираясь на официальные разъяснения Правительствующего Сената, в правоприменительной практике предлагал основываться на общедозволительном типе, действующем по формуле «дозволено все, кроме прямо запрещенного законом».

Отсутствие единого подхода к пониманию типа правового регулирования торговых правоотношений вело к непоследовательности действия властей, а значит, и к их произволу. Ситуация усугублялась произвольностью толкования действовавшего законодательства. Сенатские решения «еврейского вопроса», по признанию Министерства финансов, были «часто разноречивы и весьма казуистичны» и в большинстве случаев ограничивая права, предоставленные евреям существовавшим законом, «они несомненно являлись неправильными толкованиями существующего закона»³⁴.

Так, на основании п. 1 ст. 12 Устава о паспортах (Т. XIV Свода законов изд. 1890 г.), евреям купцам 1-й гильдии черты еврейской оседлости дозволялось приписываться на общем основании и вне черты их постоянной оседлости в купечество 1-й гильдии ко всем городам Империи с тем, чтобы правом этим

пользовались те евреи, которые пробудут в купечестве 1-й гильдии в течение 5 лет. Те же евреи, которые после приписки к городам вне черты оседлости, пробудут в них по первой гильдии 10 лет, по закону получали право постоянного жительства в тех городах на общем основании, хотя бы потом и выбыли из первой гильдии. Эти нормы, получившие силу закона 16 марта 1859 г., всегда толковались как МВД, так и Министерством финансов в том смысле, что еврей-купец, пробывший 10 лет в купечестве 1 гильдии одного из городов внутренних губерний, имеет право на приписку к мещанскому обществу этого города со всем своим потомством и пользуется вследствие сего правом жительства повсеместно во всей Империи, наравне с лицами христианского вероисповедания.

Но такое толкование закона, не вызывавшее никаких недоразумений в течение более 30 лет, было изменено Правительствующим Сенатом в 1891 г. по одному частному делу (Ривоша). Сенат, стоя на буквальном толковании вышеуказанного закона, ограничил данные в 1859 г. права евреям таким образом: еврей, пробывший непрерывно 10 лет в первогильдейском купечестве вне черты еврейской оседлости, получает право не повсеместного жительства в Империи, а лишь в том городе, в купечестве которого он состоял в течение 10 лет, т. е. для него создавалась особая «черта оседлости».

В. Ковалевский писал по этому поводу: «Не говоря уже о том, что при издании закона 16 Марта 1859 г. не имелось в виду ограничивать таким образом евреев, как это видно из представления Министерства Внутренних Дел 1858 г. и журналов Государственного Совета 1859 г., такое положение дела представляется совершенно ненормальным и едва ли даже желательным в интересах развития нашей торговли и промышленности...»³⁵. Ведь речь шла примерно о 900 евреях-главах семейств, приписанных к 1900 г. в 27 губерниях к купцам 1 гильдии (из них – 466 семейств киевских купцов в центре черты оседлости) и около 200 – перешедших после 10-летнего срока «первогильдейства» во вторую гильдию или в мещанские либо ремесленные общества внутренних губерний³⁶.

Однако попытки Министерства финансов настоять на аутентичном толковании законодательства и доказать не только несоответствие официальных разъяснений Сената общему смыслу закона, но и нецелесообразность подобных ограничений, не увенчались успехом.

По Высочайшему повелению 28 марта 1891 г., в изъятие закона 1865 г., предоставившего ремесленникам-евреям право повсеместного жительства, евреям-винокурам, пивоварам и «вообще мастерам и ремесленникам» было запрещено переселяться в Москву и Московскую губернию. Министру внут-

³¹ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 31 – 33 об. Отношение Управляющего Министерством Финансов И. Вышнеградского от 6 октября 1887 г. № 8836 Министру Внутренних Дел.

³² РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 36 – 38 об.

³³ РГИА. Ф. 20. Оп. 3. Д. 2675. Л. 35 – 35 об.

³⁴ РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 15.

³⁵ РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 7 об.

³⁶ РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 8 об.

ренных дел, по соглашению с Московским Генерал-Губернатором, предписывалось «озаботится принятием мер к тому, чтобы вышеупомянутые евреи постепенно выехали из Москвы и Московской губернии в местности, определенные для постоянной оседлости евреев»³⁷. «Московское изгнание» 1891 г. коснулось около 20 тысяч ремесленников, конторщиков и мелких торговцев, многим из которых, по замечанию С.М. Дубнова, пришлось вернуться «на родину», каковую они прежде никогда не видели»³⁸.

17 февраля 1892 г. был принят закон, предоставлявший полиции право выселять евреев из селений, в которых проживание им не дозволено³⁹. Циркуляром МВД от 14 января 1893 г. за № 173 отменялись распоряжения 1880 и 1881 гг., позволявшие не подвергать преследованию и выселению евреев, не удовлетворяющих установленным в законе условиям для пребывания в России, вне черты еврейской оседлости. Губернаторам повсеместно предписывалось озаботиться их выселением в эту черту⁴⁰. Т. о. все жившие в селах евреи были отданы в распоряжение полиции, что открывало широкий простор для злоупотреблений, при этом усердие в деле выселения евреев как бы вменялось полиции в заслугу.

По свидетельству Н.Х. Бунге, «наиболее чувствительными для евреев оказались не столько новые постановления, сколько административные распоряжения, в видах более строгого исполнения как старых, так и новых законов, по большей части, применявшихся в прежнее время очень слабо. Удаление не имевших прав на жительство евреев из Москвы последовало в формах крайне суровых. <...> Если в западных губерниях распоряжение относительно восстановления силы постановлений о евреях применялось иногда с большею мягкостью, то лишь потому, что продажность полиции смягчала суровость исполнителей законов, которые однако ж так или иначе проводились в жизнь. Проезжающие ныне через западную нашу границу могут убедиться в отсутствии евреев-менял и контрабандистов, которые недавно еще на железнодорожных станциях предлагали свои услуги путешественникам. Наконец энергические действия волынского губернатора привели к тому, что в некоторых селениях совершенно исчезли еврейские лавки, а вместе с тем не только вздорожали покупаемые крестьянами товары, но в таких товарах ока-

зался совершенный недостаток. Это, между прочим, было удостоверено самим циркуляром волынского губернатора, который рекомендовал крестьянам завести общественные лавки, не понимая, что этот совет, данный крестьянам, не мог иметь никакого практического значения»⁴¹.

В результате распоряжение о выселении евреев вызвало массу ходатайств со стороны не только евреев, но и христиан, в течение долгого времени вступавших с евреями в разнообразные отношения. В этой связи правительством были установлены определенные «облегчения».

Как показала Г.Н. Ульянова, некоторые возможности, «а точнее говоря, лазейки, поскольку интерпретация закона создавала благоприятные условия для взяток, путем которых часто определялась степень льготы», для жительства вне черты оседлости были даны так называемым «льготным законом» 21 июля 1893 г.⁴² Согласно Высочайшему повелению, объявленному министром внутренних дел, срок для принудительного выселения евреев откладывался до 1 июня 1894 г. Но и этот срок не был окончательным: по ходатайству губернатора по персональным спискам он мог быть продлен до 1 июня 1895 г. Предусматривалась возможность предоставления и особых льгот в условиях «индивидуального подхода»: «в случаях исключительных, по особо уважительным местным условиям, Губернаторам предоставляется ходатайствовать пред Министерством об оставлении евреев в местах их временного поселения до особого распоряжения центральной власти...»⁴³.

В итоге, до 1898 года законодательным правом на повсеместное производство торговли и промыслов в России пользовались лишь те евреи, которые, выбыв из податных званий, получили право повсеместного жительства в Империи (это лица с высшим образованием, медицинский персонал), или же имели право на повсеместную приписку к мещанским или купеческим обществам (отставные нижние чины, купцы первой гильдии). Кроме того, исключением считалось и то, что вне черты оседлости, в месте своего пребывания, торговлей и промыслами могли заниматься ремесленники, приписанные к цехам внутренних губерний, пока они остаются в цехах⁴⁴. Но на практике, как видно из вышеизложенного, и эти основания порой расценивались как недостаточные для пре-

³⁷ Высочайше утвержденный всеподданнейший доклад Министра Внутренних Дел «О воспрещении евреям-механикам, винокурам, пивоварам и вообще мастерам и ремесленникам переселяться на жительство в Москву и Московскую губернию». Марта 28 1891 г. // ПСЗ – III. Т. XI. № 7581. С. 150.

³⁸ Дубнов С.М. Евреи в России и Западной Европе в эпоху антисемитской реакции. М., Пг., 1923. С. 111-112.

³⁹ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О предоставлении полиции права удалять евреев из селений, в которых жительство им не дозволено». Февраля 17 1892 г. // ПСЗ – III. Т. XII. № 8346. С. 113.

⁴⁰ Высочайшее повеление, объявленное Министром Внутренних Дел «Об установлении льготного порядка выселения в черту еврейской оседлости евреев, неправильно проживающих вне сей черты». Июля 21 1893 г. // ПСЗ – III. Т. XIII. № 9891. С. 532-533.

⁴¹ 1890-1894 гг. «Загробные заметки» Н.Х. Бунге. С. 231.

⁴² Ульянова Г. Н. Законодательство о предпринимательстве евреев в Российской империи. XIX – начало XX века. // URL: http://galinaulianova.ru/index.php?Itemid=60&catid=38:books&id=85:jude&land=ru&option=com_content&view=article#_edn52 (дата обращения 15.10.2016).

⁴³ Высочайшее повеление, объявленное Министром Внутренних Дел «Об установлении льготного порядка выселения в черту еврейской оседлости евреев, неправильно проживающих вне сей черты». Июля 21 1893 г. // ПСЗ – III. Т. XIII. № 9891. С. 532 – 533.

⁴⁴ Волынке Г. Указ. соч. С. 37 – 38.

доставления возможности свободного занятия торговым промыслом.

Евреи же, приписанные к мещанским и купеческим обществам в черте оседлости, но не имевшие права состоять в таких обществах за ее пределами, лишены были тем самым возможности приобрести право на занятие торговым промыслом во внутренних губерниях, неизбежно связанное с припиской к обществам. Следствием этих правовых норм стало увеличение численности евреев в составе первогильдейского купечества.

Перспектива выселения из «насиженных мест» была настолько разорительной, что многим, по свидетельству Министерства финансов, приходилось «решиться на платеж в течение 15 лет (т. е. в общем 12.000 – 14.000 р.) гильдейских пошлин»⁴⁵, перечисляясь в купечество первой гильдии внутренних губерний, и этой ценой официально приобретать для себя и своего потомства право жительства в избранном месте. Причем, после 1892 г., как только вошло в практику разъяснение Правительствующего Сената по делу Ривоша, о праве купцов 2-й гильдии, перешедших в нее после 10-летнего пребывания в 1-й гильдии, проживать лишь в тех городах, где купец состоял в 1-й гильдии, увеличилось число переселений в Москву и С.-Петербург. Однако это отнюдь не свидетельствовало о расширении «еврейской торговли» или об увеличении числа торгующих евреев.

После принятия Положения о государственном промысловом налоге 1898 г. положение евреев не изменилось. Правило о свободе получения промысловых свидетельств никак не согласовывалось с подробным перечнем торговых действий, дозволенных или запрещенных евреям-купцам первой гильдии в местах временного их проживания вне черты оседлости на основании приложения к ст. 791 Т. IX. Свода законов изд. 1899 г. «Особенные правила о торговых и промышленных правах евреев». Не согласовывалось оно и со ст. 1171 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, устанавливающей наказание за недозволенную торговлю вне черты оседлости в виде конфискации товаров и высылки.

Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., обещавший даровать населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести...»⁴⁶, и последовавшее за ним законодательство, не внесли существенных изменений в правовое положение лиц, ограниченных в правах в связи с исповеданием иудейской религии⁴⁷.

Итак, исследование показало, что если для основной массы российских предпринимателей принадлежность к купеческому сословию в начале XX в. уже не имела большого значения для организации своего торгового бизнеса, то для евреев наличие сословных

прав купца 1-й гильдии по-прежнему, вопреки новым финансовым законам, вопреки Положению о государственном промысловом налоге и вопреки экономическим интересам государства, сохраняло решающее значение. Всякий был вправе заниматься торговлей и промыслами, уплачивая известный налог по размеру предприятия. И только еврею необходимо было состоять в купечестве первой гильдии для того, чтобы иметь право производить торговлю вне черты оседлости. Если же он сокращал внешние размеры своей торговли, если его торговое предприятие не соответствовало первому разряду, то он изгонялся в черту оседлости, какова бы ни была его предприимчивость, его энергия и трудолюбие.

Возникавшие из применения некоторых законодательных «льгот» к отдельным евреям недоразумения на практике сводились, прежде всего, к толкованию права конкретных евреев на принадлежность к той или другой категории лиц, освобожденных от обязательного пребывания в черте оседлости. Решение вопросов о торговых правах евреев все более смещалось из законодательной сферы к административному регулированию. При этом на всех уровнях Министерства внутренних дел в исследуемый период наблюдалось стремление толковать действовавшие законы в русле еще большего их ограничения, чему пыталось сопротивляться Министерство финансов.

Эти ограничения евреям приходилось обходить буквально «на каждом шагу» и за «обход» уплачивать известные суммы начальствующим лицам. Именно это давало повод к постоянным обвинениям евреев в ухищрениях и неблагонамеренности, а сам обход вменялся им в проступок или преступление, подлежащее строгим мерам наказания. Это же укореняло мысль о необходимости «бдительного и неослабного за евреями полицейского надзора», ставящего всех их в положение людей неблагонадежных. В отличие от средневековых гонений на евреев по причинам религиозного характера, в конце XIX в. этому народу стали предъявлять претензии нравственного, и как следствие – экономического и политического порядка. В результате, полиция вместо сосредоточения своих сил на работе по предупреждению и пресечению проступков и преступлений, заключавшихся в нарушениях общих в государстве законов, была перегружена работой по борьбе с «еврейским предпринимательством».

В отличие от министра внутренних дел, предполагавшего разрешительный тип правового регулирования торговой деятельности евреев, министр финансов, опираясь на официальные разъяснения Правительствующего Сената, в правоприменительной практике предлагал основываться на общедозволительном типе. Отсутствие в государстве единого подхода к пониманию типа правового регулирования торговых правоотношений вело к непоследовательности действия властей, а зна-

⁴⁵ РГИА. Ф. 22. Оп. 4. Д. 547. Л. 85.

⁴⁶ Манифест «Об усовершенствовании Государственного порядка». Октября 17 1905 г. // ПСЗ – III. Т. XXV. № 26803. С. 754.

⁴⁷ Все дела о евреях, включая о торговле и промыслах, вскоре были переданы из Департамента полиции в Департамент общих дел МВД, о чем циркуляром от 13 декабря 1905 г. № 33387 сообщалось губернаторам и градоначальникам. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 10 (Канцелярия Оренбургского губернатора). Оп. 1. Д. 143. Л. 376.

чит, и к их произволу. Ситуация усугублялась произвольностью толкования действовавшего законодательства: Сенатские решения «еврейского вопроса» были часто разноречивы и весьма казуистичны и в большинстве случаев ограничивали права, предоставленные евреям существовавшим законодательством. Попытки Министерства финансов настоять на аутентичном толковании законодательства и доказать не только несоответствие официальных разъяснений Сената общему смыслу закона, но и нецелесообразность подобных ограничений, не увенчались успехом.

В итоге, на рубеже XIX–XX вв. в отношении торговой деятельности евреев в России чаще всего применялся разрешительный тип правового регулирования, при котором было «запрещено все, что прямо не разрешено». Способами ограничения свободы торгового предпринимательства вне черты общей еврейской оседлости стали не только необходимость получения особого разрешения на занятие торговым промыслом и запрет на определенные виды торговой деятельности, но и установление конкретного перечня дозволенных торговых операций⁴⁸.

Таким образом, в 1881 – 1913 гг. Россия оставалась страной, в которой не было подлинной свободы частного торгового предпринимательства.

Ни одна из попыток отмены ограничений в отношении евреев и упразднения черты оседлости, предпринимавшихся со времен правления Александра II, не увенчалась успехом. В этой связи важно осознавать, что за любым, даже самым «резвомыслящим», решительным и сильным чиновником высшего ранга стоял Император, не обладавший решимостью или желанием кардинальных перемен в этом вопросе.

В этой связи показателен следующий факт. П.А. - Столыпин, «близко знакомый с еврейским вопросом» в Западном крае и понимавший практическую несостоятельность многих ограничений, предпринимал попытку изменить их статус. По воспоминаниям В.Н. Коковцова, в 1906 г. в одном из октябрьских заседаний Совета Министров его председателем (а по совместительству и министром внутренних дел) на обсуждение был вынесен «конфиденциальный вопрос» «об отмене в законодательном порядке некоторых едва ли не излишних ограничений в отношении

евреев, которые особенно раздражают еврейское население России и, не внося никакой реальной пользы для русского населения, потому что они постоянно обходятся со стороны евреев, – только питают революционное настроение еврейской массы и служат поводом к самой возмутительной противу-русской пропаганды со стороны самого могущественного еврейского центра – в Америке. <...> В его личном понимании было бы наиболее желательно отменить такие ограничения, которые именно отвечают потребностям повседневной жизни и служат только поводом к систематическому обходу законов и даже злоупотреблениям низших органов администрации»⁴⁹. Обмен мнениями между министрами, полагавшими, что вопрос был поставлен на обсуждение с ведома Николая II, носил «весьма благожелательный характер» и не вызвал принципиальных возражений. Только лишь Государственный контролер Шванебах заметил, что «нужно быть очень осторожным в выборе момента для возбуждения еврейского вопроса, так как история нашего законодательства учит нас тому, что попытки к разрешению этого вопроса приводили только к возбуждению напрасных ожиданий, так как они кончались обыкновенно второстепенными циркулярами, не разрешавшими ни одного из существенных вопросов и вызывали одни разочарования»⁵⁰.

Вскоре работа была завершена, целый ряд весьма существенных ограничений предположен к исключению из закона⁵¹. Журнал Совета Министров пролежал у Николая II необычно долго, и только 10 декабря 1906 г. был возвращен П.А. Столыпину с сопроводительным письмом Царя, наполненным мистицизмом: «Возвращаю Вам журнал Совета Министров по еврейскому вопросу не утвержденным. Несмотря на вполне убедительные доводы в пользу принятия положительного решения по этому делу – внутренний голос все настойчивее твердит Мне, чтобы Я не брал этого решения на Себя. До сих пор совесть моя никогда меня не обманывала. Поэтому и в данном случае я намерен следовать ея велениям. Я знаю, Вы тоже верите, что «сердце Царево в руках Божии». Да будет так. Я несу за все власти Мною поставленные великую перед Богом ответственность и во всякое время готов отдать Ему в том ответ»⁵².

Библиографический список

1. Вольтке Г. Право торговли и промышленности в России в историческом развитии: Докл., чит в заседании Юрид о-ва при Имп. Спб. ун-те 8 мая 1901 г. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1905. – 48 с.
2. Гессен Ю.И. Закон и жизнь: Как созидались ограничительные законы о жительстве евреев в России. – СПб.: Скл. изд. При Юрид. кн. скл. «Право», 1911. – 187 с.
3. Дубнов С.М. Евреи в России и Западной Европе в эпоху антисемитской реакции. – М. Пг.: Л.Д. Френкель, 1923. – 227 с.
4. Жолобова Г.А. Смена курса в правовом регулировании торговой правоспособности лиц иудейского вероисповедания в условиях перехода к политике «контрреформ» Александра III // LEX RUSSICA. – 2017. – № 9 (130). – С. 36–46.

⁴⁸ Жолобова Г. А. Торговая правоспособность лиц иудейского вероисповедания в механизме правового регулирования предпринимательства начала XX века // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2017. № 2 (32). С. 23.

⁴⁹ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903 – 1919 гг. Т. I. Париж, 1933. С. 236 – 237.

⁵⁰ Коковцов В. Н. Указ. соч. С. 237.

⁵¹ Коковцов В. Н. Указ. соч. С. 238.

⁵² Коковцов В. Н. Указ. соч. С. 238 – 239.

-
5. Жолобова Г.А. Торговая правоспособность лиц иудейского вероисповедания в механизме правового регулирования предпринимательства начала XX века // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2017. – № 2 (32). – С. 16–24.
 6. Коковцов В. Н. Из моего прошлого: Воспоминания 1903 – 1919 гг. /Граф В. Н. Коковцов. Т. I. – Париж: Изд. автора, 1933. – 505 с.
 7. Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв.: документы и мемуары государственных деятелей. СПб.: Спас Лики России, 2007. – 416 с.
 8. Удинцев В.А. Русское торгово-промышленное право. – Киев: тип. И. И. Чоколова, 1907. – 502 с.
 9. Ульянова Г.Н. Законодательство о евреях в Российской империи, XIX – начало XX века //Частное предпринимательство в дореволюционной России: этноконфессиональная структура и региональное развитие, XIX – начало XX в.. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 314-332.
 10. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века: Проблемы торгово-промышленной политики. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1981. – 275 с.

Рецензент: Бурлуцкая Е.В., проректор по научной работе Оренбургского государственного педагогического университета, д.и.н., профессор.

ЖУКОВА СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ZHUKOVA SVETLANA MIKHAILOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of administrative and financial law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University, named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

***Аннотация.** Статья посвящена проблемным аспектам административной ответственности несовершеннолетних по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан. Автором осуществлена сравнительно-правовая характеристика процессуальных особенностей привлечения к административной ответственности несовершеннолетних, рассмотрены особые виды мер воспитательного воздействия по законодательству Республики Казахстан, затронут вопрос об эффективности административных наказаний в отношении несовершеннолетних.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, несовершеннолетние, административное наказание, меры воспитательного воздействия, эффективность административных наказаний.*

***Review.** The article is devoted to the problematic aspects of the administrative responsibility of minors under the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. The author has carried out a comparative legal characteristic of the procedural features of bringing minors to administrative responsibility, considered special types of educational measures under the legislation of the Republic of Kazakhstan, and raised the issue of the effectiveness of administrative punishments against minors.*

***Keywords:** Keywords: administrative responsibility, minors, administrative punishment, measures of educational influence, effectiveness of administrative punishments.*

Юридическая ответственность несовершеннолетних имеет определенные особенности, обусловленные спецификой их статуса: подростки относятся к социально незащищенной категории населения, их сознание значительно подвержено влиянию внешних факторов, в том числе и неблагоприятных, которые зачастую формируют у подростков стандарты поведения, кардинально отличающиеся от идеалов, привычных российскому обществу. Согласно ч. 2 ст. 15 Основного Закона Российской Федерации каждый гражданин (в том числе и несовершеннолетний), обязан соблюдать Конституцию РФ и законы.

Легальное определение понятия «административное правонарушение» закреплено в ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹, согласно которому «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Ко-

дексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

По общему правилу, закрепленному в ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ, «административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет».

Дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, рассматриваются районными (городскими), районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 1-1. КоАП РФ, а также дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о та-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) // СЗ РФ. 2002. № 1. (Ч. I). Ст. 1.

ком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии.

Совершение административного правонарушения несовершеннолетним является обстоятельством, смягчающим административную ответственность (п. 9 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ), с обязательным извещением прокурора о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним (ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ).

Чаще всего подросткам назначают следующие виды административных наказаний: предупреждение и административный штраф.

В российском законодательстве административное наказание трактуется как «установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения и применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ч. 1 ст. 3.1. КоАП РФ).

Действующий КоАП РФ закрепляет следующую систему административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ч. 1 ст. 3.2).

Административное наказание выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, и направлено на предотвращение в дальнейшем противоправных деяний как самим правонарушителем, так и другими лицами (частная и общая превенция).

Для того чтобы наказания отвечали своим целям, они должны быть эффективны. По мнению И.И. Веремеенко², «эффективность административных наказаний – это соотношение фактически достигнутого (реального) результата применения наказаний к цели, для достижения которой были приняты соответствующие санкции. Связь цели и эффективности

проявляется через результат: чем выше результат от применения наказания в соотношении с целью, для достижения которой оно применялось, тем выше и его эффективность».

М.Я. Саввин под содержанием эффективности наказания понимает «степень достижения его целей – воспитание нарушителей и предупреждение правонарушений». Если идеальную цель обозначить «Ц», а результат действия (т. е. достижение цели) – «Р», то эффективность «Э», по мнению автора, может быть представлена в виде следующего математического выражения:

«Эффективность мер напрямую зависит от правильности подобранного административного наказания. Реализация этого условия связана с психологией личности и общества, то есть требуется изучение конкретной личности, ее интересов и ценностей, чтобы подобрать соответствующее административное наказание (его вид и размер) в целях наказания, исправления и перевоспитания правонарушителя»³.

Представляется, что в вопросе эффективности наказания в отношении несовершеннолетнего ключевым фактором является его перевоспитание «в духе правомерного поведения». Воспитательная цель административных наказаний достигается через специфическое воздействие на волевую и эмоциональную стороны сознания правонарушителя. Вместе с тем, меры административной ответственности, применяемые в настоящее время в отношении несовершеннолетних не всегда способствуют достижению основной цели административного наказания (частной превенции). Так, при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ); согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ к лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, не может применяться административное наказание в виде административного ареста; а административное наказание в виде предупреждения вообще не несет серьезных последствий для несовершеннолетнего правонарушителя («предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме» (ст. 3.4 КоАП РФ)).

Кроме того с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ), которые чаще всего сводятся к формальным воспитательным беседам.

² Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 166-167.

³ Шаклеин С.Н. Пенологические аспекты эффективности административного наказания // Научный портал МВД России. 2020. № 1 (49). С. 114.

В целом правовая регламентация вопросов административной ответственности несовершеннолетних по российскому законодательству характеризуется отсутствием конкретных формулировок мер профилактического и воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей, наличием отсылочных норм, отсутствием фактической систематизации правовых норм об ответственности несовершеннолетних, что, безусловно, может негативно сказаться на правоприменительной практике. Поэтому в данном контексте представляется целесообразным обращение к опыту Республики Казахстан.

Основные аспекты административной ответственности несовершеннолетних закреплены в одноименной главе 9 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях⁴.

Согласно ч. 1 ст. 65 КоАП РК «несовершеннолетними, на которых распространяется действие настоящей главы, признаются лица, которым ко времени совершения административного правонарушения исполнилось шестнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет».

На несовершеннолетнего, совершившего административное правонарушение, может быть наложено административное взыскание с применением мер воспитательного воздействия.

В соответствии со ст. 66 КоАП РФ «размер административного штрафа, налагаемого на несовершеннолетнего, не может превышать десять месячных расчетных показателей независимо от размера штрафа, предусмотренного статьей Особенной части». При отсутствии у несовершеннолетнего имущества, достаточного для уплаты штрафа, штраф налагается на родителей или лиц, их заменяющих. Лишение специального права может налагаться на несовершеннолетних на срок не более одного года. Другие виды административных взысканий (за исключением административного ареста), а также меры административно-правового воздействия, применяются к несовершеннолетним на общих основаниях.

Особое внимание также уделено процессуальным аспектам наложения административного взыскания на несовершеннолетнего. В частности ст. 67 КоАП РК предусмотрено, что «при наложении административного взыскания на несовершеннолетнего, кроме общих обстоятельств, учитываются условия его жизни и воспитания, уровень психического развития, иные особенности личности, а также влияние на него старших по возрасту лиц. Несовершеннолетний возраст как смягчающее обстоятельство учитывается в совокупности с другими смягчающими и отягчающими обстоятельствами».

Несовершеннолетний, впервые совершивший административное правонарушение, может быть освобожден судом, органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, от административной ответ-

ственности или от исполнения назначенного административного взыскания с применением к нему мер воспитательного воздействия, предусмотренных законодательством (ст. 68 КоАП РК).

Несомненный интерес представляют и меры воспитательного воздействия, закрепленные в ст. ст. 69. 70 КоАП РК. Несовершеннолетнему могут быть назначены следующие меры воспитательного воздействия:

- разъяснение закона (состоит в разъяснении несовершеннолетнему вреда, причиненного его деянием, и юридических последствий повторного совершения правонарушений, предусмотренных КоАП РК);

- возложение обязанности загладить причиненный вред (обязанность загладить причиненный вред возлагается с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков);

- ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего продолжительностью от трех до шести месяцев (ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего могут предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением транспортным средством, ограничения пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения суда либо органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В отношении несовершеннолетнего могут быть установлены особые требования к поведению правонарушителя, а также предъявлено требование закончить обучение либо трудоустроиться с помощью комиссии по защите прав несовершеннолетних. В случае систематического неисполнения несовершеннолетним данной меры воспитательного воздействия, органы внутренних дел представляют материалы в суд для решения вопроса об отмене этой меры и привлечения несовершеннолетнего к административной ответственности, если не истек срок давности).

Несовершеннолетнему может быть назначено одновременно несколько мер воспитательного воздействия.

Особое внимание стоит обратить и на тот факт, что общие сроки давности при освобождении несовершеннолетних от административной ответственности или от исполнения административного взыскания сокращаются наполовину. При этом срок, в течение которого несовершеннолетний считается подвергнутым административному взысканию, сокращается до шести месяцев со дня окончания исполнения постановления о наложении административного взыскания (ст. 76 КоАП РК).

Отметим, что по российскому законодательству сроки давности при освобождении несовершеннолет-

⁴ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (далее – КоАП РК) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-II (2667-II). Ст. 92.

них от административной ответственности или от исполнения административного взыскания, а также срок, в течение которого несовершеннолетний считается подвергнутым административному взысканию, идентичны срокам, применяемым в отношении совершеннолетних правонарушителей.

Анализ правовой регламентации вопросов, связанных с привлечением к административной ответ-

ственности несовершеннолетних по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан позволяет прийти к выводу о том, что административное законодательство сопредельных государств является сходным, хотя по ряду вопросов имеются существенные расхождения, которые вполне могут стать предметом дальнейших правовых заимствований.

Библиографический список

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975. – С. 166-167.
2. Шаклеин С.Н. Пенологические аспекты эффективности административного наказания // Научный портал МВД России. – 2020. – № 1(49). – С. 110-116.

Рецензент: Коновалов В.А., заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, 48352.vaieriy@mail.ru

ГЛЕБОВА ЮЛИЯ ИВАНОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, glebova77756@gmail.com

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРОЕКТА КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH

candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Orenburg Institute (branch) University named after O. E. Kutafin (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 50 48352.vaieriy@mail.ru

GLEBOVA YULIA IVANOVNA

Candidate of law, associate Professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (branch) Kutafin University (MSU), 460000, Orenburg, Komsomolskaya, 50, glebova77756@gmail.com

ON SOME ASPECTS OF THE DRAFT CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. В последние десятилетия стало очевидно, что в существующем виде КоАП РФ перестал удовлетворять законодателя ввиду наличия ряда проблем, возникающих у субъектов административной юрисдикции при его применении. В целях стабилизации административно-деликтного законодательства и разграничения материального и процессуального законодательства, Министерством юстиции Российской Федерации были разработаны проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В своей работе авторы анализируют проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, сравнивают с действующим законодательством, высказывают некоторые предложения по корректировке указанного проекта.

Ключевые слова: проект, кодекс, административные правонарушения, юрисдикция, наказания.

Review. In recent decades, it has become obvious that the current form of the Administrative Code of the Russian Federation has ceased to satisfy the legislator due to the presence of a number of problems that arise in the subjects of administrative jurisdiction when applying it. In order to stabilize the administrative-tort legislation and distinguish between substantive and procedural legislation, the Ministry of Justice of the Russian Federation has developed the draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. In their work, the authors analyze the draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, compare it with the current legislation, and make some suggestions for correcting this draft.

Keywords: draft, code, administrative infractions, jurisdiction, penalties.

Как известно, Министерством юстиции Российской Федерации во исполнение поручения, данного Правительством Российской Федерации по результатам разработки концепции нового КоАП РФ, был создан очередной проект, в основу которого положено разграничение материального и процессуального законодательства об административной ответственности.

Подготовленные проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - проект КоАП РФ) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - проект ПКоАП РФ), которые планировали ввести в действие с 2021 года¹, размещены на официальном сайте проектов норматив-

¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 18.06.2021).

но-правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и на данный момент проходят стадию публичного обсуждения.

Представленные законопроекты содержат ряд положительных моментов, способных решать отдельные проблемы правоприменения.

В частности, в новый КоАП РФ предлагается включить три раздела: «Общая часть», «Особенная часть», «Субъекты административной юрисдикции».

В Общей части отражены вопросы, касающиеся общих положений законодательства об административных правонарушениях, административного правонарушения и административной ответственности, административных наказаний и правил их назначения, освобождения от административной ответственности и от административного наказания, замены административного наказания, административной ответственности несовершеннолетних.

В Особенную часть предлагается включить главы, объединяющие в себе составы административных правонарушений на основе их классификации по видовым объектам противоправного посяательства.

В третьем разделе перечисляются субъекты административной юрисдикции, уполномоченные на возбуждение, рассмотрение и пересмотр дел об административных правонарушениях.

К основным новеллам законодательства об административных правонарушениях, вводимых проектом, можно отнести следующие:

выделена категория грубых административных правонарушений, к которым предлагается отнести административные правонарушения, состоящие в нарушении норм законодательства о противодействии экстремизму, о противодействии коррупции и ряд других;

нормативно закреплены понятия таких видов административных правонарушений, как длящиеся, продолжаемые, однородные и повторные;

закреплено правило о том, что не допускается одновременное привлечение юридического лица и его должностного лица к ответственности за одно и то же административное правонарушение, за исключением отдельных случаев;

за общее правило предлагается взять назначение гражданам административного наказания в виде предупреждения за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии отягчающих обстоятельств;

существенно сокращен предельный срок назначения обязательных работ;

детально прописаны случаи освобождения от административной ответственности и от административного наказания, замены административного наказания.

Кроме того, в частности:

расширяется практика назначения административного наказания в виде предупреждения;

предусматривается увеличение случаев, в которых возможна уплата административного штрафа в размере половины от наложенного штрафа;

содержатся положения, направленные на гуманизацию применения административных наказаний в виде обязательных работ и административного ареста;

установлены особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних;

предлагается установить административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время;

исключается одновременное привлечение к ответственности юридического лица и его должностного лица за одно и то же административное правонарушение.

Однако для целей последующего усовершенствования указанного проекта необходимо высказать ряд замечаний относительно его содержания.

В ст. 2.3 проекта КоАП РФ изложен перечень категорий административных правонарушений, признаваемых грубыми. При этом преждевременным выглядит включение в него административных правонарушений, выражающихся в нарушении (неисполнении) правил и норм законодательства РФ, устанавливающих обязательные требования, нарушение которых в соответствии с федеральными законами или в установленном ими порядке иными нормативными правовыми актами считается грубым (п. 10 ст. 2.3 проекта). Федеральный закон, определяющий правила, которые затрагивают так называемые «обязательные требования», имеется лишь в виде внесенного в Государственную Думу проекта, далекого от совершенства.

Положительным нововведением проекта КоАП РФ является установление норм-дефиниций, определяющих понятия длящихся, продолжаемых, однородных и повторных административных правонарушений (ст. 2.5). Между тем отсутствует определение понятия аналогичного административного правонарушения, хотя в Особенной части проекта КоАП РФ содержится ряд составов «аналогичных» административных правонарушений (ст. 8.20, ч. 9 ст. 33.17).

Более того, ч. 3 ст. 2.5 проекта КоАП РФ признает однородными административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей или частью статьи Раздела II настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, если настоящим Кодексом либо законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях не установлено, что однородными признаются административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же главой настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Рассматриваемая конструкция прямо противоречит сложившимся в науке представлениям о видах объектов административного правонарушения. Согласимся с мнением проф. А.Ю. Соколова и проф. О.А. Лакаева о том, что корректно было бы называть

однородными административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же главой КоАП РФ либо закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Правонарушения же, ответственность за которые предусмотрена одной и той же статьей или частью статьи Раздела II КоАП РФ либо регионального законодательства об административных правонарушениях, следует именовать аналогичными.

Разработчики проекта КоАП РФ предлагают сохранить существующую систему административных наказаний, откорректировав их наименования, некоторые их содержательные характеристики и правила назначения. Однако уже давно назрела необходимость дополнения этой системы новыми административными наказаниями, именуемыми в науке «квазиадминистративными»², включая: принудительную ликвидацию юридического лица; административный запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров; приостановление действия лицензии. При этом лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, должно предполагать аннулирование или иную форму принудительного безвозвратного прекращения действия лицензии. Введение такого административного наказания должно быть направлено на законодательное закрепление позиции органов судебной власти о карательном предназначении аннулирования лицензии. Из этого будет следовать, что при рассмотрении дел о наруше-

ниях лицензионных требований и условий субъект административной юрисдикции должен будет устанавливать все элементы состава административного деликта, виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя³.

Полагаем, специальное регулирование в отдельной, пятой главе лишь одного субъекта – несовершеннолетних, выглядит нелогично. Представляется, что либо подобный подход должен быть применен и к другим категориям особых субъектов и особенности их регулирования должны содержаться также в отдельных главах, либо необходимо отразить особенности привлечения несовершеннолетних в главе 2 проекта КоАП РФ⁴.

Законодатели планировали ввести КоАП РФ в действие одновременно с ПКоАП РФ с 01.01.2021 года. Пандемия внесла свои коррективы. Скорее всего, новым КоАП займётся уже новый депутатский созыв – как известно, выборы в Госдуму пройдут в рамках Единого дня голосования в сентябре 2021 года. Подтверждает такой сценарий и то, что в Совете Федерации публичные слушания по проекту нового административного кодекса запланированы на июнь-июль следующего года⁵.

С учетом высказанных замечаний представляется, что анализируемый проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях еще в недостаточной степени проработан, но имеет потенциал для дальнейшего развития и впоследствии может быть поддержан федеральным законодателем.

Библиографический список

1. Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) / Ю.С. Адушкин // Административное право на рубеже веков: межвузовский сборник научных трудов / под редакцией Д.Н. Бахраха, С.Д. Хазанова. – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2003. – С. 209-220.
2. Джамиризе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2018. – С. 4-7.
3. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // Административное право и процесс. – 2020. – N 8. – С. 12-20.
4. Солдатов А.П. О некоторых аспектах совершенствования регионального законодательства, связанных с принятием нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 2 (42). – С. 37-40.

Рецензент: Плотников А.И., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

² Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 209 - 220; Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 227 - 258.

³ Джамиризе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 4.

⁴ Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. // Административное право и процесс. 2020. N 8. С. 13.

⁵ URL: <https://alrf.ru/news/novyy-administrativnyy-kodeks-mozhet-byt-prinyat-v-kontse-2021-goda/> (дата обращения: 18.06.2021).

ПИБАЕВ ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, 610000, г. Киров, ул. Ленина, 99, igor-pibayev@mail.ru

«СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ И В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВOK

PIBAEV IGOR ALEKSANDROVICH

Associate Professor of the Department of state legal disciplines of Volga-Vyatka Institute (branch) of the Moscow State University of Law named after O.E. Kutafin (MSAL), Candidate of Legal Sciences (PhD), 610000, Kirov, Lenina Street, 99, igor-pibayev@mail.ru

«CONCILIATION PROCEDURES» IN THE LEGISLATIVE PROCEEDINGS AND IN RELATIONS BETWEEN THE FEDERAL AND REGIONAL PUBLIC AUTHORITIES: PRACTICAL ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

***Аннотация.** В статье рассматривается использование «согласительных процедур» в законодательном процессе и в отношениях между федеральными и региональными органами публичной власти. Поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», заставили по-новому взглянуть на конституционно-правовой механизм разрешения разногласий: исключаются конституционные (уставные) суды, повышен статус Государственного Совета Российской Федерации и скорректированы его полномочия. Автор отмечает, что, несмотря на нечастое проявление иной позиции участников законодательного процесса, приводящей к созданию согласительных комиссий, тем не менее, их деятельность способствует повышению качества принимаемых законов в Российской Федерации. Показана значительная роль в системе государственного управления и разрешения конфликтных ситуаций Администрации Президента РФ. В заключении указывается, что повышение статуса Государственного Совета с совещательного органа при Президенте РФ до конституционного государственного органа породило множество споров среди представителей юридического сообщества относительно его места в системе разделения властей и роли в обеспечении согласованного взаимодействия всех уровней публичной власти, в том числе, в принятии решений о применении согласительных процедур.*

***Ключевые слова:** согласительные процедуры, законодательный процесс, субъекты федерации, Президент Российской Федерации, органы публичной власти, баланс интересов.*

***Review.** The article examines the process of using «conciliation procedures» in the legislative process and in relations between federal and regional public authorities. The amendments introduced by the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 forced us to take a fresh look at the constitutional and legal mechanism for resolving disagreements: constitutional (statutory) courts are excluded, the status of the State Council of the Russian Federation has been raised and its powers have been adjusted. The author notes that, despite the infrequent manifestation of a different position of the participants in the legislative process, leading to the creation of conciliation commissions, nevertheless, their activity contributes to the improvement of the quality of the adopted laws in the Russian Federation. The significant role of the Administration of the President of the Russian Federation in the system of public administration and conflict resolution is shown. In the conclusion, it is indicated that raising the status of the State Council from an advisory body under the President of the Russian Federation to a constitutional state body has generated many disputes among representatives of the legal community regarding its place in the system of separation of powers and the role in ensuring coordinated interaction of all levels of public authority, including in the adoption decisions on the use of conciliation.*

***Keywords:** conciliation procedures, legislative proceedings, constituent entity of the Federation, President of the Russian Federation, public authority, balance of interests.*

Возможность построения наилучшей (древнегреч. - *αγαθήπολιτεία*) и справедливой модели системы государственного управления беспокоит лучшие умы человечества с самых древних времени. Доминирующий в настоящее время в организации публичной власти принцип разделения властей неразрывно связан не только с необходимостью обеспечивать расщепление власти, но с действительным и реальным взаимным уравниванием властей, «при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосодействия»¹. Вместе с тем надо понимать, что функционирование государства невозможно без конфликтных ситуаций, возникающих между различными органами государственной власти, между органами государства и гражданами, между субъектами Российской Федерации (далее – РФ). Поэтому в системе сдержек и противовесов имеется ряд инструментов, направленных на решение кризисных ситуаций².

Поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и вступившие в силу 4 июля 2020 года, заставили по-новому взглянуть на «антиконфликтные» конституционно-правовые механизмы.

Оставляя за рамками нашего исследования соотношение понятий «разногласие», «конституционно-правовой спор», «конфликт», попробуем разобраться в этом вопросе, опираясь на классификацию А.В. Никитиной. Автор выделяет два вида разногласий в системе органов публичной власти: 1) конституционно-правовые споры (которые применительно к органам публичной власти проявляются как споры о компетенции); 2) разногласий, которые не являются спорами. Оба вида разногласий выступают в качестве разновидности конституционно-правовых конфликтов, которые отличаются друг от друга: 1) по основанию возникновения; 2) по предмету разногласия; 3) по конституционно-правовым процедурам, применяемым для их разрешения³.

С точки зрения А.В. Никитиной в основе спора лежит действие (бездействие) органа публичной власти, которое противоположной стороной спора воспринимается как нарушение своих полномочий. Механизмом для разрешения споров конституционно-правового характера является судебная процедура. В связи с этим конституционно-правовые споры от иных видов разногласий отличает гипотетическая возможность их рассмотрения и разрешения в суде. Так, решение споров о компетенции между органами публичной власти – прерогатива Конституционного

Суда Российской Федерации (часть 3 статьи 125 Конституции РФ), также решение споров между органами публичной власти внутри субъекта – полномочие конституционных (уставных) судов субъектов (например, часть 3 статьи 3 Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан»)⁴.

Однако летом 2020 года после одобрения поправок к Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) была кардинально изменена статья 118 Конституции РФ. Ранее она гласила, что «судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом». Теперь после этого предложения добавлена следующая фраза «судебную систему РФ составляют Конституционный суд РФ; Верховный суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды; мировые судьи субъектов РФ». Судьба региональной конституционной юстиции была окончательно решена с принятием Федеральным конституционным законом (далее – ФКЗ) от 08 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы», предусмотревшем, что «до 1 января 2023 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются». Вместо них субъекты Российской Федерации получили возможность создать конституционные (уставные) советы, действующие при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Соглашаясь, с одной стороны, с тем, что данный институт в России можно было охарактеризовать как «спящий», с другой, отметим, что юридическим сообществом нашей страны упразднение региональных судов было воспринято как реакция центра на решение Конституционного Суда Ингушетии по вопросу границ с Чечней, а также на некоторые другие резонансные решения конституционных и уставных судов регионов⁵.

Однако для целей настоящего исследования больший интерес представляют «разногласия, которые не являются спорами», так как для их разрешения не применяется судебная процедура, а могут быть использованы как согласительные процедуры, так и «иные конституционные процедуры, не являющиеся согласительными по своей природе»⁶.

Разногласия в законодательном процессе

По мнению А.А. Тархановой, используемые для преодоления разногласий согласительные процедуры в законодательном процессе можно разделить на две группы: 1) согласительные процедуры на стадии проектной подготовки законов; 2) согласительные процедуры на стадиях принятия законов. При-

¹ Научное наследие О.Е. Кутафина: Сборник статей, выступлений, тезисов / Сост., вступ. ст. В.В. Комаровой. М., 2016. С. 142.

² Бекмуратов К.А. Значение конституционных согласительных процедур в системе разделения властей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 94.

³ Никитина А.В. «Разногласия» как категория конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2726.

⁴ Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // <http://docs.cntd.ru/document/917000213> (дата обращения: 23.12.2020).

⁵ Судебная система пошла на сокращение. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4575259> (дата обращения: 23.12.2020).

⁶ Никитина А.В. Указ. соч. С. 2726.

чем на стадии предпроектной подготовки законов она выделяет: а) предпроектное согласование мнений и интересов; б) согласование при реализации права законодательной инициативы⁷.

Надо отметить, что на стадии предпроектной подготовки законов эффективность согласования интересов во многом обусловлена уровнем развития парламентаризма и сложившимися правилами ведения дискуссии. Не отрицая тот факт, что работа комитетов, комиссий, проведение дебатов находится в границах правового поля, нельзя не указать на значительный «теневой сектор» этой сферы в виду отсутствия законодательного регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации. Поэтому более подробно раскроем содержание согласительных процедур на стадиях принятия законов.

1. Отклонение Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона.

Регламент Государственной Думы (статьи 127-132) и регламент Совета Федерации содержат порядок преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона (статьи 111-115). По инициативе Государственной Думы или Совета Федерации может быть создана согласительная комиссия на паритетных началах, целью деятельности которой является выработка согласованных предложений в виде единого текста соответствующих разделов, глав, статей, а также частей, пунктов статей и других структурных единиц рассматриваемого федерального закона. По результатам работы согласительная комиссия составляет протокол, в котором фиксируются предложения по преодолению возникших разногласий или обосновывается невозможность преодоления разногласий данным составом согласительной комиссии. «Сроки и количество заседаний конкретной согласительной комиссии, - отмечает П.В. Крашенинников, - не определены ни одним документом. Все зависит от политической воли,

профессионализма и возможности или невозможности согласовать позиции палат; известны случаи, когда комиссии существовали год и более»⁸. Так, постановлением Государственной Думы № 6882-7 ГД от 8 октября 2019 года создана комиссия для доработки с Советом Федерации закона о расширении полномочий Министерства транспорта РФ в части регулирования порядка весогабаритного контроля транспортных средств. Завершила комиссия свою работу 2 июля 2020 года (проработала около 8 месяцев). Вместе с тем в 2000 году по Федеральному закону «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» комиссия провела пять заседаний в течение одной недели, и палаты приняли закон»⁹.

Одним из последних случаев применения этих норм на практике стало постановление Совета Федерации от 2 декабря 2020 года № 536-СФ о предложении создать согласительную комиссию в связи с отклонением Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»». В законе речь шла о порядке присвоения воинского звания военнослужащему, являющемуся педагогическим работником¹⁰. Постановлением Государственной Думы от 8 декабря 2020 года № 9296-7 ГД была создана комиссия, в состав которой вошли 4 депутата. Общее число членов комиссии составило 8 человек. Срок работы комиссии был определен до 23 декабря 2020 года¹¹. В итоге уже на следующий день 9 декабря комиссия пришла к единому мнению относительно текста поправки¹², а 22 декабря закон подписан Президентом Российской Федерации (далее – Президент РФ). Характеризуя данный вид согласительных процедур, отметим, что они являются важным механизмом, позволяющим устранить дефекты принятых Государственной Думой законов, хотя на практике используются они редко (за 2020 год – 1, за 2019 год – 3 раза¹³).

⁷ Тарханова А.А. Согласительные процедуры в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань. 2007. С. 10.

⁸ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017 // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Крашенинников П.В. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Законопроектом предлагалось установить для военнослужащих, являющихся педагогическими работниками, равные возможности в присвоении воинского звания в соответствии с пунктом 5 статьи 47 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/596493-7> (дата обращения: 23.12.2020).

¹² Приложение к протоколу заседанию согласительной комиссии от 9 декабря 2020 год.

При этом военнослужащему, имеющему ученую степень и (или) ученое звание, замещающему должность профессорско-преподавательского состава в военном учебном центре при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, срок военной службы которого в присвоенном воинском звании истек, за особые личные заслуги может быть присвоено воинское звание на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатным расписанием данного военного учебного центра для занимаемой им должности, но не выше воинского звания полковника или капитана 1 ранга. Жирным цветом выделены появившиеся словосочетания, зачеркнуты – убранные. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/596493-7> (дата обращения: 23.12.2020).

¹³ По данным Системы обеспечения законодательной деятельности за 2019 год при использовании в поиске словосочетания «согласительная комиссия». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/876688-6> (О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части запрета использования жилых помещений в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставления в них гостиничных услуг)); <https://sozd.duma.gov.ru/bill/483297-7> (О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части, касающейся весового и габаритного контроля транспортных средств); <https://sozd.duma.gov.ru/bill/307663-7> (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления социально-реабилитационной функции института банкротства граждан и расширения сведений, публикуемых в федеральном информационном ресурсе).

Указанное может свидетельствовать, как о том, что практически всегда Совет Федерации солидарен с позицией Государственной Думы в связи с высоким качеством принимаемых нормативных правовых актов (что вызывает сомнения¹⁴), либо о том, что в настоящее время в его работе доминирует установка на автоматическое одобрение всех принимаемых законов.

2. Президент РФ и Администрация Президента РФ в законодательном процессе.

2.1. Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Президентом РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 107 Конституции РФ Президент РФ обязан в течение 14 дней подписать или отклонить (ветировать) принятый федеральный закон. Если же речь идет о федеральном конституционном законе, а также о федеральном законе, который уже был отклонен Президентом, но вето палатами было «преодолено», то глава государства обязан подписать такие законы. В таких случаях право вето отсутствует. Право «вето» в настоящее время практически не используется главой государства. Последний раз применялось в декабре 2016 года¹⁵.

Тем не менее, следует отметить ряд особенностей на этой стадии законодательного процесса.

Во-первых, необходимо отметить значительную роль Администрации Президента РФ и особенно Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (далее – ГПУ Президента РФ), которое обеспечивает деятельность Президента по правовым вопросам. В соответствии с Указом Президента РФ от 28 мая 2004 года № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации» на управление возложен ряд важных функций. Среди них:

- подготовка законопроектов для внесения их Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы;
- подготовка предложений о подписании (отклонении) Президентом Российской Федерации федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- подготовка предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации;

- взаимодействие с федеральными органами ис-

полнительной власти и другими государственными органами при подготовке проектов нормативных правовых актов.

Принятый закон поступает в Администрацию Президента РФ. Руководитель Администрации направляет его в ГПУ Президента РФ, а также в Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике (возможно в иные управления). Текст закона также получают представители Президента РФ в Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде и Министерство юстиции РФ¹⁶. Затем на еженедельном совещании с участием представителей указанных органов у руководителя Администрации Президента и вырабатываются рекомендации Президенту о подписании или неподписании закона, к которым, в большинстве своем, прислушивается глава государства.

«Было время, когда Президент отклонял законы пачкой — из 50 принятых мог отклонить 20, 10, - отмечает начальник Государственно-правового управления Президента РФ Л.И. Брычева, - но тогда вето не рассматривалось как экстраординарная история, а сейчас — да. Сейчас мы стараемся решать задачи не конфронтационно, как было до 2000-х годов, а по максимуму консультироваться в процессе принятия законов с Государственной Думой и Советом Федерации, чтобы Президент не был вынужден закон отклонить».

Во-вторых, для преодоления разногласия между Президентом РФ и Государственной Думой в Регламенте Государственной Думы предусмотрена возможность создания по предложению либо с предварительного согласия Президента Российской Федерации специальной комиссии для выработки согласованного текста федерального закона по отклоненному Президентом РФ федеральному закону с учетом предложений Президента РФ. Очевидно, что с уменьшением случаев применения «вето», фактически сошла на нет возможность создания таких комиссий. Хотя в «ельцинский период» они создавались часто. В 1995 году действовала согласительная комиссия по проекту закона о выборах депутатов Государственной Думы. Депутат от партии «Яблоко» Е.Б. Мизулина подчеркивала, что еще ни один закон «не являлся предметом столь многочисленных обсуждений»: из четырех предложений, внесенных президентом, два были отклонены, а два приняты с оговорками¹⁷. В 1996 году действовали комиссии по вопросу об изменении Уголовного кодекса, по вопросу о бюджете¹⁸.

¹⁴ Государственная Дума ФЗ «О противодействии коррупции» в начале прописала запрет руководить коммерческими организациями для депутатов региональных законодательных собраний, работающих на непостоянной основе (при том, что большинство работает на непостоянной основе). Затем пришлось экстренно менять положения закона. URL: <http://duma.gov.ru/news/48271/> (дата обращения: 23.12.2020).

¹⁵ Так, 29 декабря 2016 г. Президентом был отклонен принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект Закона «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», предусматривавшего создание государственной системы «Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам», в связи с отсутствием конкретизации сведений, которые будут содержаться в названных системах, и перечня лиц, которые будут иметь доступ к этим сведениям, а также их ответственности.

¹⁶ Крашенинников П.В. Указ. соч. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Двадцать второе заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 14-15 июня, 4 июля 1995 г. : Стеногр. отчет. М.: Известия: Совет Федерации, 1995. 207 с.

¹⁸ Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 17.

2.2. «Борьба до первого чтения».

Если в случае с отклонением принятого закона Президентом РФ существует возможность разрешения конфликтных ситуаций в рамках официально предусмотренных согласительных процедур, то в случае применения статьи 108 Регламента Государственной Думы такой возможности нет. Норма предусматривает, что если подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект соответствует требованиям статьи 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента, то Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о направлении законопроекта и материалов к нему в различные органы, в том числе, Президенту РФ для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. Заключение будет готовить ГПУ Президента РФ. Получение отрицательного отзыва ГПУ Президента РФ, подготовленного на законопроект, фактически означает невозможность его дальнейшего движения. Хотя по умолчанию «фильтрация» не носит «негативный эффект».

В июле 2017 года отрицательный отзыв ГПУ Президента РФ на законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в части регулирования деятельности социальных сетей) способствовал его отзыву депутатами-авторами и внесением в новой редакции¹⁹ (но уже в апреле 2018 года). В 2018 году ГПУ Президента РФ способствовало смягчению ряда положений проекта Федерального закона «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»²⁰, полагая, что они вредят более российским, нежели западным компаниям²¹.

Вместе с тем в практике работы этого ведомства есть и противоположные примеры. В частности, так было с внесением изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (в части закрепления понятия «иностранный агент»). По итогам заседания Совета при Президенте по развитию граж-

данского общества и правам человека (далее – СПЧ), состоявшегося 1 октября 2015 года, Президент поручил Администрации Президента РФ и Министерству юстиции РФ уточнить критерии для придания статуса «иностранный агент»²². В итоге вместо того, чтобы их сузить²³, их расширили, а предложения СПЧ ГПУ Президента РФ отклонило²⁴.

Главная проблема такой «фильтрации» в том, что если ГПУ Президента РФ выступает против законопроекта или отдельных его положений, то никаких правовых инструментов разрешения существующих разногласий не предусмотрено. Позиция ГПУ Президента РФ находится вне всякой публичной сферы – не отражается в Системе обеспечения законодательной деятельности, нигде не публикуется, отсутствует возможность использовать согласительные процедуры.

3. Полномочие Президента РФ по обращению в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности проектов законов.

Ранее разногласия в правотворческом процессе не могли решаться в судебном порядке²⁵. Положения Конституции РФ предусматривали возможность обращения в Конституционный Суд лишь после вступления нормативных правовых актов в силу²⁶. В результате конституционной реформы 2020 года Президент Российской Федерации получил право направить в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также законов, принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, до их подписания и законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Понимая существенный характер конституционных изменений, тем не менее, отметим, что новый механизм не является «согласительной процедурой» и подробное его рассмотрение выходит за пределы настоящего исследования.

¹⁹ Госдума и Кремль разошлись в способах регулирования соцсетей. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3361322> (дата обращения: 23.12.2020). 23 декабря 2020 года закон все же был принят Государственной Думой/ URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/223849-7#bh_histras (дата обращения: 23.12.2020).

²⁰ Движение законопроекта. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/441399-7> (дата обращения: 23.12.2020).

²¹ Кремлевские юристы поработали над законом об антисанкциях. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3628754> (дата обращения: 23.12.2020).

²² Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/50810> (дата обращения: 23.12.2020).

²³ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности». URL: <http://president-sovet.ru/files/f3/64/f364bb6cbd432d39c677e2f7cda18d9a.pdf> (дата обращения: 23.12.2020).

²⁴ Отзыв государственно-правового управления Администрации Президента на предложения СПЧ, касающиеся уточнения термина «политическая деятельность» для «иностранных агентов». URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/465> (дата обращения: 23.12.2020).

²⁵ Хотя ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» предусматривает, что Президент Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вправе обжаловать указанное постановление в Верховный Суд Российской Федерации, который рассматривает такие споры в соответствии с законодательством об административном судопроизводстве. Но здесь спор не по содержанию законопроекта, а по установлению итогов голосования субъектами РФ.

²⁶ Исключение составляли «не вступившие в силу международных договоров Российской Федерации».

4. Отклонение закона субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ²⁷.

Ряд регламентов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ содержит конституционно-правовой инструментарий аналогичный федеральному - возможность создания согласительной комиссии²⁸ для преодоления возникших разногласий в случае отклонения высшим должностным лицом субъекта принятого закона (статьи 84 и 85 Регламента Законодательного Собрания Кировской области²⁹, статьи 79 и 82 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области³⁰). Однако в некоторых регионах возможность использования согласительных процедур в случае отклонения закона субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ не закреплена³¹.

26 ноября 2015 года Законодательное Собрание Кировской области приняло изменения в закон «О налоге на имущество организаций в Кировской области». Поправки касались отмены льгот по налогам на имущество частным инвесторам. Пониженные налоги предлагалось оставить лишь для обрабатывающих производств³². Губернатор наложил вето³³. По итогам работы согласительной комиссии удалось найти общее решение, что свидетельствует об эффективности этого механизма³⁴.

Однако при отклонении законодательных инициатив в некоторых случаях итогом работы согласительной комиссии может стать вынужденное согласие губернатора с прежним текстом акта по причине выбора «из двух зол меньшего». Подобная ситуация сложилась в 2010 году в Кировской области. Депутаты рассматривали поправки к закону «Об образовании в Кировской области». Областной закон предусматривал монетизацию льгот для учителей-пенсионеров, проживающих в сельской местности, а федеральное законодательство гарантировало натуральные льготы для этой категории населения. По решению Верховного Суда Российской Федерации депутаты должны были внести изменения в областное законодательство и обеспечить сельских учителей-пенсионеров натуральными льготами³⁵. Губернатор Н.Ю. Белых его отклонил, но в итоге депутаты его приняли, и Н.Ю. Белых подписал. При этом было

отмечено, что и депутаты, и губернатор области понимали, что такое решение вызвано исключительно коллизией федеральных законов: «О Фонде содействия реформированию ЖКХ» и «Об образовании в Российской Федерации».

Разногласия в отношениях между федеральными и региональными органами публичной власти

1. Полномочия Президента РФ по использованию согласительных процедур.

Статья 85 Конституции РФ наделяет Президента РФ правом использовать согласительные процедуры для разрешения конфликтов и разногласий, во-первых, между органами государственной власти Российской Федерации (далее - ФОГВ) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - ОГВ субъектов РФ) и, во-вторых, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На практике разногласия наиболее часто возникают именно в сфере разграничения предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов власти.

С учетом характера спора и его содержания Президент РФ полностью самостоятельно определяет такие процедуры, которые являются наиболее приемлемыми для конкретной ситуации. Во-первых, это могут быть переговоры, являющиеся наиболее часто используемым видом согласительных процедур. Во-вторых, согласительные комиссии.

Мы отмечали, что в случае с согласованием мнений в законодательном процессе, подготовка позиции Президента РФ возложена на ГПУ Президента РФ, входящего в Администрацию Президента РФ. Также проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между ФОГВ и ОГВ субъектов РФ в соответствии с указом Президента РФ от 21 июня 2004 года № 791 закреплено за отдельным подразделением Администрации Президента РФ - Управлением Президента Российской Федерации по внутренней политике (далее - УВП Президента РФ)³⁶.

Вместе с тем в указе Президента от 01 сентября 2000 года № 1602 *к функциям* Государственного совета Российской Федерации (далее - ГС РФ) было отнесено:

²⁷ Губернатор отклонил закон, по которому Ройзман мог лишиться статуса мэра. URL: http://rapsinews.ru/incident_news/20150715/274144148.html (дата обращения: 23.12.2020).

²⁸ Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 24.03.2016 г. № 55/63 «О согласительной комиссии». URL: http://www.zsko.ru/documents/post/index.php?ID=19329&sphrase_id=784612 (дата обращения: 23.12.2020).

²⁹ Регламент Законодательного Собрания Кировской области. URL: <http://www.zsko.ru/general/reference/laws/reglament.php> (дата обращения: 23.12.2020).

³⁰ <http://www.irk.gov.ru/about/basic/reglament/> (дата обращения: 23.12.2020).

³¹ Постановление от 16 декабря 2014 года № 1924-ПЗС «О Регламенте Законодательного Собрания Свердловской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430546776> (дата обращения: 23.12.2020).

³² Убрать нельзя оставить. URL: <http://www.zsko.ru/press/media/smi/detail.php?ID=18666> (дата обращения: 23.12.2020).

³³ Право вето. URL: https://bnkirov.ru/news/ekonomika/pravo_veto/ (дата обращения: 23.12.2020).

³⁴ Бакин В.Г. Бюджетные вопросы всегда в приоритете. URL: http://www.zsko.ru/press/news/detail.php?ID=18864&sphrase_id=784619 (дата обращения: 23.12.2020).

³⁵ Однако эти изменения вступают в противоречие с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию ЖКХ», согласно которому средства на программы Фонд станет выделять только при условии монетизации всех льгот в регионе. Если же в области возвращает натуральные льготы, то он прекращает финансирование и обязывает область вернуть ранее затраченные средства - 500 млн рублей. Кроме того, область не получает финансирование заявки на программу капремонта в 2010 году (цена вопроса - 800 млн. рублей). URL: <https://www.newsler.ru/politics/2010/03/18/veto> (дата обращения: 23.12.2020).

³⁶ Указ Президента РФ от 21 июня 2004 года № 791 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике». URL: <http://base.garant.ru/187144/#ixzz6ghji4TI3> (дата обращения: 23.12.2020).

- содействие реализации полномочий Президента РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

- содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принятый в развитие новых конституционных положений Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», повысив его статус до конституционного государственного органа, сохранил эти положения, определив их как *основные задачи* этого органа³⁷.

Указ Президента РФ от 21 декабря 2020 года № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации»³⁸ определил существование среди прочих рабочих органов ГС РФ - комиссию Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти.

На комиссию Государственного Совета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти возложены следующие функции (пункт 11 Положения) (далее – Комиссия ГС по согласованному функционированию):

а) рассмотрение вопросов, касающихся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами;

б) подготовка для Государственного Совета предложений по использованию Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий между органами, входящими в единую систему публичной власти.

Обеспечение деятельности рабочих органов Государственного Совета возложено на Управление Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации³⁹.

Распоряжением Президента от 21 декабря 2020 года утверждён состав этой комиссии⁴⁰. В состав вошел А.В. Вайно – руководитель Администрации Президента РФ и С.В. Кириенко – первый заместитель Руководителя Администрации Президента РФ, который курирует внутреннюю политику, но в состав комиссии не вошел начальник УВП Президента РФ – А.В. Ярин, хотя начальник ГПУ Президента РФ Л.И. Брычева была включена. Также именно С.В. Кириенко возглавил вторую по значимости комиссию Государственного Совета Российской Федерации по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ⁴¹, которая отвечает решению конфликтов между губернаторами и Правительством РФ, возникающих при учете показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ⁴².

Анализируя изложенное, можно сделать вывод: при принятии решения Комиссией ГС по согласованному функционированию через ГС РФ о применении Президентом РФ согласительных процедур, их проведение возлагается на УВП Президента РФ (причем решение об их проведении принималось без участия начальника УВП Президента РФ). Не означает ли это предопределение по умолчанию в будущем наличие разногласий между Государственным Советом РФ, его органами и УВП Президента РФ, если этими вопросами занимаются разные государственные служащие, либо полное устранение УВП Президента РФ от решения этих вопросов? На этот вопрос пока сложно дать однозначный ответ в связи с обсуждением реформы внутривластного блока⁴³.

2. Участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Рассмотренный ниже механизм можно отнести к использованию согласительных процедур в законодательном процессе и в сфере распределения компетенции в рамках Федерации. Для удобства восприятия материала излагаем его в этом разделе.

Статья 26.4 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184)

³⁷ Федеральный закон от 08 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

³⁸ Указ Президента РФ от 21 декабря 2020 года № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» (вместе с «Положением о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2020).

³⁹ Его возглавляет А.Д. Харичев, которого С.В. Кириенко пригласил из «Росатома».

⁴⁰ Утверждён состав комиссии Госсовета по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/64690> (дата обращения: 23.12.2020).

⁴¹ Утверждён состав комиссии Госсовета по координации и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов. URL: <http://kremlin.ru/events/state-council/64691> (дата обращения: 23.12.2020).

⁴² На первом заседании обновленного ГС РФ прозвучало предложение Президента в ближайшее время утвердить критерии оценки эффективности работы губернаторов. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2020/12/23_a_13411640.shtml (дата обращения: 25.12.2020).

⁴³ Госсовет запустит перестройку внутривластного блока Кремля. URL: https://octagon.media/politika/gossovet_zapustit_perestrojku_vnutripoliticheskogo_bloka_kremlya.html (дата обращения: 23.12.2020).

содержит порядок получения отзывов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу РФ⁴⁴. Часть 3 статьи 26.4. ФЗ № 184 закрепляет возможность по решению Государственной Думы РФ создать согласительную комиссию, если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов (min 29 субъектов – прим. авт.) Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона. Однако, как совершенно справедливо отмечает А.А. Тарханова: «Закон не установил ответственности Государственной Думы, если она не учредит согласительную комиссию, а также не определил порядок работы и состав согласительной комиссии. Кроме того, даже если согласительная комиссия будет создана, то остается нерешенным вопрос о том, как следует поступить в случае недостижения ею взаимоприемлемого решения»⁴⁵. Реализация нормы осложняется также тем, что, несмотря на наличие направленных в Государственную Думу заключений субъектов Федерации, при подведении итогов часто они не учитываются по различным формальным основаниям (приняты президиумом законодательного органа, истекли сроки подачи отзывов и т.п.)⁴⁶.

Подтверждение этого мнения отражено в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П. Мурманская областная Дума в своем запросе в суд утверждала, что ряд положений Земельного кодекса был принят вопреки воле одной трети региональных парламентов. В запросе приводились данные, согласно которым на проект Земельного кодекса поступило 35 отрицательных отзывов из субъектов Федерации. Конституционный Суд указал, что «процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников. Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить требования, заявленные субъектами Российской Федерации. Проведение данной процедуры предполагает выяснение и

обсуждение мнений субъектов РФ для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но неполучение со стороны субъектов Российской Федерации одобрения законопроекта в целом либо отдельных его положений. Согласительные процедуры не являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов, а отступление от них само по себе не может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции РФ по порядку принятия»⁴⁷.

Мы солидарны с подходом А.В. Черткова, рассматривающего подобную позицию как «шаг назад в области федеративных отношений в нашей стране»⁴⁸.

В настоящее время, по нашему мнению, в виду сложности использования согласительного механизма, заложенного в статье 26.4 ФЗ № 184, большую эффективность может иметь согласование позиций федерального центра и субъектов РФ стадии проектной подготовки законов, например, в формате «круглого стола». Так, 24 ноября 2020 года на круглом столе в Совете Федерации «Вопросы сохранения объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами: программный подход» на предложение о понижении уровня принятия решения об исключении из Единого государственного реестра объектов культурного наследия с уровня Правительства РФ на уровень регионов почти половина опрошенных субъектов высказалась отрицательно⁴⁹. Председатель профильного комитета Совета Федерации отметила, что все предложения по проведению экспертиз, корректировке законов учтены.

Подчеркивая важность использования «согласительных механизмов» для преодоления возникающих разногласий в законодательном процессе и в отношениях между федеральными и региональными органами публичной власти, в заключении можно сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на нечастое проявление иной позиции участников законодательного процесса, приводящей к созданию согласительных комиссий, тем не менее, использование «согласительных процедур» способствует повышению качества принимаемых законов в Российской Федерации.

Во-вторых, отрицательное отношение к законо-

⁴⁴ Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты.

⁴⁵ Тарханова А.А. Указ. соч. С. 23.

⁴⁶ По данным Комитета по природным ресурсам Государственной Думы РФ, свои заключения на законопроект «О недрах» своевременно с соблюдением всех требований к оформлению такого рода документов прислали лишь пять субъектов РФ. В то же время, по информации Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Совета Федерации РФ, обобщившего мнения всех субъектов РФ без соблюдения формальных требований к их оформлению, против законопроекта «О недрах» высказалось более трети субъектов Федерации. Нечаева Т.В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 60.

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Российская газета. 2004. 28 апреля. № 89.

⁴⁸ Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁹ В регионах нужно провести ревизию многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия. URL: <http://council.gov.ru/events/news/121641/> (дата обращения: 24.12.2020).

проекту Администрации Президента РФ, в частности, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации:

А) Еще до проведения чтений в Государственной Думе фактически означает невозможность его дальнейшего движения и использования согласительных процедур, предусмотренных регламентом Государственной Думы;

Б.1.) может иметь «положительный эффект», так как выполняя полезную консервативно-охранительную функцию, отсекаются очевидно спорные законопроекты;

Б.2) при наличии политической воли руководства страны⁵⁰ на резонансные законы играет роль лишь «юридического корректора».

В-третьих, повышение статуса Государственного

Совета с совещательного органа при Президенте РФ до конституционного государственного органа породило множество споров среди представителей юридического сообщества относительно его места в системе разделения властей и роли в обеспечении согласованного взаимодействия всех уровней публичной власти, в том числе, в принятии решений о применении согласительных процедур.

В-четвертых, полагаем, что позиции субъектов Российской Федерации должны не просто приниматься к сведению федеральными государственными органами, но влиять на принятие федеральных законов, что свидетельствует о необходимости корректировки существующего механизма в статье 26.4. ФЗ №184 (по процедуре, субъектам и срокам выражения мнений).

Библиографический список

1. Бекмурадов К.А. Значение конституционных согласительных процедур в системе разделения властей Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9. – С. 94-100.
2. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. – М.: Статут, 2017. // СПС КонсультантПлюс.
3. Научное наследие О.Е. Кутафина: Сборник статей, выступлений, тезисов / Сост., вступ. ст. В.В. Комаровой. – М., 2016. – 368 с.
4. Никитина А.В. «Разногласия» как категория конституционного права // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 12. – С. 2722-2728.
5. Тарханова А.А. Согласительные процедуры в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – 28 с.
6. Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). Юстицинформ. 2006. // СПС КонсультантПлюс.
7. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15-23.

Рецензент: Кошечева Е.С., заместитель директора по учебной и воспитательной работе Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁵⁰ Об ужесточении государственного регулирования социальных сетей, криминализация клеветы в интернете и др. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/12/2020/5fe313359a79476b41d62756> (дата обращения: 24.12.2020).

РУБИН ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат исторических наук, доцент кафедры истории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, rubin0701@yandex.ru

ШУБ МАРИЯ ЛЬВОВНА

доктор культурологии, заведующий кафедрой культурологии и социологии Челябинского государственного института культуры, 454091, г. Челябинск, ул. Орджоникидзе, 36 а, shubka_83@mail.ru

ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ БЫТОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПАМЯТИ (НА ПРИМЕРЕ ПАМЯТНИКОВ МОНУМЕНТАЛЬНОГО ИСКУССТВА)*

RUBIN VLADIMIR ALEXANDROVICH

candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History of State and Law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, rubin0701@yandex.ru

SHUB MARIA LVOVNA

doctor of Cultural Studies, Head of the Department of Cultural Studies and Sociology Chelyabinsk State Institute of Culture, 454091, Chelyabinsk, Ordzhonikidze Street, 36a, shubka_83@mail.ru

HISTORICAL-CULTURAL AND LEGAL GROUNDS THE EXISTENCE OF MEMORY OBJECTS (USING AN EXAMPLE MONUMENTS OF MONUMENTAL ART)

Аннотация. Процесс формирования инфраструктуры (элементов памяти, предмета государственной охраны) объекта военно-мемориального наследия в рамках мемориализации – процесс малоизученный, поскольку занимает порой целые десятилетия после завершения военного конфликта. В своей научной статье авторы выявляют и анализируют правовые и историко-культурные особенности появления комплекса сооружений, трансформации памятников монументального искусства г. Оренбурга, формулируют предложения об усовершенствовании законодательства.

Ключевые слова: память защитников Отечества, защита исторической правды, военно-мемориальное наследие, коммеморация, мемориализация, подвиг народа при защите Отечества.

Review. The process of forming the infrastructure (elements of memory, subject of state protection) of the object of military memorial heritage within the framework of memorialization is a little-studied process, since it sometimes takes entire decades after the end of a military conflict. In their scientific article, the authors identify and analyze the legal and historical-cultural features of the appearance of the complex of structures, the transformation of monuments of monumental art in Orenburg, formulate proposals for improving the legislation.

Keywords: memory of defenders of the Fatherland, protection of historical truth, military memorial heritage, commemoration, memorialization, feat of the people in the defense of the Fatherland.

Актуальность данной научной статьи обусловлена принятием в 2020 году нормы Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 67.1), в соответствии с которой государство обязано обеспечить защиту памяти павших военнослужащих, подвига народа в рамках реализации исторической политики. Защита объектов военно-мемориального наследия требует глубокого осмысления, исследования данно-

го феномена российской культуры в целях выработки действенных решений по их учету, государственной охране, сохранению, использованию и популяризации. Задача настоящей статьи – исследование модернизации (развития комплекса сооружений, пространства, территории) объекта военно-мемориального наследия в период после завершения процедурно-мемориального этапа и принятия на государ-

* Ключевые положения исследования осуществлены в рамках программы грантов Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – докторов наук (Конкурс МД-2020), проект «Культура памяти индустриальных городов российской провинции: мемориальные стратегии региональной идентичности».

ственную охрану, правовых и историко-культурных особенностей данного процесса.

Эмпирические данные для исследования получены в ходе государственной историко-культурной экспертизы выявленного объекта культурного наследия «Памятный знак «Оренбург – Фронту» (г. Оренбург, пр. Победы, городское кладбище) и окружающих его памятников монументального искусства. Необходимо отметить, что в одном из предыдущих исследований нами было установлено наличие шести основных этапов создания и функционирования военно-мемориального наследия: мотивационно-обосновывающего, процедурно-мемориального, эксплуатационно-охранительного, мобилизационного, деструктивного, созидательно-восстановительного¹. В ходе настоящей статьи основное внимание уделяется коммеморативным практикам в рамках эксплуатационно-охранительного этапа функционирования военно-мемориального наследия.

Методологической основой настоящего исследования выступили труды А. Ассман, И.В. Леонова. В частности, А. Ассман, исследуя вопрос мемориального поворота в пространстве актуальной культуры, отмечает разрушительные процессы, характерные для современной западной мемориальной культуры («недовольство мемориальной культурой» по А. Ассман, проработка прошлого вплоть до отказа от него институтами памяти, снос памятников и пр.)². Иная точка зрения у отечественных ученых. Так, И.В. Леонов в своих исследованиях указывает на тот факт, что памятники, несущие на себе следы войн и военных конфликтов, обладают колоссальным авторитетом в глазах потомков как субъекты ушедших событий, а не как их пассивный оттиск. В настоящее время актуальным является вопрос фиксации, установления подлинности и пополнения мест памяти, рассказывающих о военном времени³.

Памятный знак «Оренбург – Фронту» был открыт в 1995 году в г. Оренбурге на проспекте Победы. В настоящее время монумент подлежит государственной охране в соответствии с несколькими федеральными законами: Законом Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»⁴ (в качестве мемориального сооружения, объекта, увековечивающего память тружеников тыла при защите Отечества); Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов»⁵

(в качестве «памятника Великой Отечественной войны»); Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶ (в качестве выявленного объекта культурного наследия).

Памятный знак «Оренбург – Фронту» расположен в окружении объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь», Дома Памяти (структурного подразделения муниципального бюджетного учреждения «Музей истории Оренбурга»), православного и мусульманского кладбищ, на территории которых находятся как братские госпитальные захоронения военного периода (православное кладбище), так и индивидуальные могилы ветеранов Великой Отечественной войны. Памятный знак «Оренбург – Фронту» выявлен как объект, обладающий историко-культурной ценностью, в 2008 году, и включен в список выявленных объектов культурного наследия Оренбургской области⁷. Следовательно, уже через 13 лет после его открытия в обществе возникла потребность обеспечить государственную охрану Памятного знака.

В целях проведения комплексного анализа, привлекались документы и сведения из Публичной кадастровой карты Российской Федерации (для уточнения сведений об имуществе и земельном участке расположения Памятного знака), Оренбургского государственного архива социально-политической истории (в целях выявления истории возведения Памятного знака), запрашивались сведения в Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области (в части изучения единства композиции, соподчиненности Памятного знака с другими объектами культурного наследия), проводились консультации с И.М. Валитовым (старшим научным сотрудником, куратором Дома Памяти муниципального бюджетного учреждения «Музей истории Оренбурга») в части анализа процесса музеефикации окружающей Памятный знак территории.

В ходе исследовательской работы авторами изучались документы и сведения Публичной кадастровой карты Российской Федерации. Так, было установлено, что Памятный знак находится в «сквере у

¹ Рубин В.А. Основные этапы создания и функционирования объектов военно-мемориального наследия // Культура и искусство. 2021. № 1. С. 37-49.

² Ассман А. Новое недовольство мемориальной культурой [Эл. ресурс] Режим доступа: <https://litresp.com/chitat/ru/%D0%A5/hlebnikov-boris-nikolaevich/novoe-nedovoljstvo-memorialnoj-kuljturoj> (дата обращения: 20.03.2021).

³ Леонов И.В. «Стрдание» как форма бытования артефактов / И. В. Леонов, И. В. Кириллов // Ярославский педагогический вестник. 2020. № 1 (112). С. 198.

⁴ Закон Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» // Российская газета. 1993. 17 февр. (№ 32).

⁵ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928.

⁶ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁷ Приказ Департамента по культуре и искусству Оренбургской области от 16 июня 2008 г. № 218 «Об утверждении списка выявленных объектов культурного наследия Оренбургской области».

Вечного огня» (так – в Публичной кадастровой карте Российской Федерации). В 2014 году земельный участок, на котором расположен Памятный знак, поставлен на кадастровый учет. Земельный участок «сквера у Вечного огня» расположен между дорожным полотном и мусульманским кладбищем, стоит на государственном учете с кадастровым номером: 56:44:0416003:178. Отметим, что в Публичной кадастровой карте Российской Федерации земельный участок, который занят под мусульманское кладбище, поименован как «мусульманское воинское кладбище» (56:44:0416003:182)⁸.

В документах Оренбургского государственного архива социально-политической истории собраны газетные публикации первой половины 1990-х гг., посвященные возведению памятного знака⁹. Так, в газетах «Вечерний Оренбург» и «Оренбуржье» указано, что идея строительства стелы принадлежала клубу ветеранов Оренбурга – клубу «Поиск», который располагался в школе № 25 г. Оренбурга на ул. Туркестанской, и его руководителю Л.Г. Удотову¹⁰. Публикации, как правило, были призваны обратиться к жителям Оренбурга за содействием с целью сбора необходимого финансирования на проектирование и возведение памятного знака. В архивных документах также представлены списки благотворителей, порядок и сроки поступления пожертвований на объект, что подтверждает, что памятный знак строился на средства оренбургских предприятий и отдельных граждан, включая ветеранов Великой Отечественной войны¹¹.

26 мая 1992 года проходило собрание представителей общественности Оренбурга по вопросам увековечения к 250-летию города подвига оренбуржцев в Великой Отечественной войне (выступили Удотов Л.Г., Федорова А.В., Кожевников О.Д., Недоступ А.Ф., Никифорова З.Н. и др.). Архитектор г. Оренбурга Гайнуллин Р.Н. говорил о том, что необходимо собрать средства, оформить организационно и найти площадку¹².

В сентябре 1992 г. инициатор строительства стелы Л.Г. Удотов писал, что «нужно дорабатывать мемориал у Вечного огня на пр. Победы таким образом, чтобы к нему пошли люди», а также предлагал, указывая цели, нанести следующую информацию на мемориальную панель: боевые пути чкаловских частей и дивизий, картину города с нанесенными на ней оборонными предприятиями, госпиталями, военными училищами¹³.

В архивных документах выявлено распоряжение администрации г. Оренбурга от 25 ноября 1992 г. № 1024 Р «О подготовке и проведении празднования 50-летия Победы в Великой Отечественной войне»¹⁴, что говорит, о том, что идея строительства стелы продумывалась заранее и была приурочена к указанному юбилею, который отметили в 1995 г.

Интерес представляют и дискуссии по поводу места строительства памятного знака. Так, на совещании у главного архитектора г. Оренбурга Р.Н. Гайнулина 4 декабря 1992 г. рассматривалось три вопроса: 1) заявка на памятник российско-армянской дружбы; 2) мусульманский памятник «Вечная память»; 3) стела «Оренбург – фронту». Спор развернулся в отношении второй и третьей заявок, поскольку обе группы заявителей претендовали на одно и то же место – напротив Вечного огня по пр. Победы (со стороны мусульманского кладбища)¹⁵. В итоге третья заявка получила большинство голосов. Также добавим, что представитель мусульманского центра башкир Бектемиров на совещании утверждал, что на мусульманском кладбище захоронены участники Русско-Японской (1904 – 1905 гг.) и Первой мировой (1914 – 1918 гг.) войн.

23 февраля 1993 г. главный архитектор г. Оренбурга Р.Н. Гайнуллин утвердил проект, а 26 марта 1993 г. заместитель главы администрации А. Васильев своим распоряжением № 219 разрешил Комитету общественного самоуправления № 21 строительство общегородской мемориальной панели «Оренбург – Фронту» по пр. Победы, напротив Вечного огня¹⁶. Важным для целей настоящего исследования представляется решение художественно-монументального совета при Главном управлении архитектуры и градостроительства г. - Оренбурга, принятое 11 июня 1993 года, в котором «рекомендовано доработать проект художественно-монументальной композиции «Оренбург – Фронту» с целью большей увязки, соподчиненности, и создания единой целостной композиции с мемориальным комплексом на проспекте Победы»¹⁷.

В апреле 1994 года художник Александр Емаев представил комитету по архитектуре г. Оренбурга окончательный эскиз мемориальной композиции. После его утверждения начались работы на строительной площадке. В документах также отмечено, что сбор средств на памятный знак проводился с апреля 1992 г.¹⁸ В периодических изданиях 1994 г., сохра-

⁸ Копии выписок из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках земельного участка по адресу: Оренбургская область, г. Оренбург, проспект Победы, земельный участок расположен в центральной части кадастрового квартала № 56:44:0416003, от 25.03.2021 № 99/2021/383411554; об основных характеристиках объекта недвижимости по адресу: Оренбургская область, г. Оренбург, проспект Победы, от 01.03.2021 № 99/2021/378363569.

⁹ Оренбургский государственный архив социально-политической истории (далее – ОГАСПИ). Ф. 6002. Оп. 1. Д. 561; Д. 562.

¹⁰ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 61 об. – 62; Эстафета принята // Вечерний Оренбург. 1994. 11 авг.; От школ – к мемориалам // Оренбуржье. 1994. 19 июля.

¹¹ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 22 об – 47.

¹² Там же, Л. 1, 8.

¹³ ОГАСПИ. Ф. 6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 86; Удотов, Л. Монолог «самозванца»: а дорога ли ветеранам память? // Южный Урал. 1992. 26 сент.

¹⁴ ОГАСПИ. Ф. 6002. Оп. 1. Д. 561. Л. 29.

¹⁵ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 561. Л. 39 – 41 об.

¹⁶ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 561. Л. 48; Д. 562. Л. 76 об; Удотов, Л. Это нужно не мертвым // Южный Урал. 1993. 23 апр.

¹⁷ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 561. Л. 53.

¹⁸ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 64; С урной – к депутатам // Новое поколение. 1994. 23 апр.

нившихся в архивных материалах, указаны цели строительства мемориального объекта и его взаимосвязь с мемориалом «Вечный огонь». В частности, в газете «Новое поколение» Л.Г. Удотов писал, что «в ноябре 1993 г. главой администрации Оренбурга Г.П. Донковцевым утвержден план мероприятий по подготовке и проведению празднования 50-летия Победы в Великой Отечественной войне. В него вошли строительство мемориальной композиции «Оренбург – фронту» у Вечного огня по пр. Победы. Во имя будущего мемориал у Вечного огня по пр. Победы должен стать открытой страницей истории Оренбурга в годы Великой Отечественной войны»¹⁹. Следовательно, памятный знак строился с целью сохранения памяти о трудовом подвиге оренбуржцев для будущих поколений. В газете «Оренбургская панорама» написано, что «фронт постоянно ощущал поддержку тыла, имея и мощное вооружение, и сытый паек, и теплую одежду. Фронт и тыл были едины. ...пусть Вечный огонь станет Оренбургской поклонной горой и своеобразным музеем истории города в годы войны, музеем под открытым небом»²⁰. То есть в публикации указано на необходимость музеефикации мемориального пространства, на необходимость обеспечения композиционного единства мемориала «Вечный огонь» и возводимого памятного знака в память тружеников тыла.

Следовательно, архивные данные позволяют сделать выводы о том, что процесс обоснования, сбора средств и строительства Памятного знака продолжался с 1992 по 1995 годы. Однако, он возводился не как самостоятельный объект памяти, а как элемент (составная часть) объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь», призванный «обновить», «доработать» данный памятник истории и культуры. В данный период сформировались базовые идеи развития мемориальной среды, в которой он находился: единство фронта и тыла, «Вечный огонь» – Оренбургская поклонная гора, музеефикация мемориального пространства.

В монографии профессора, доктора исторических наук А.В. Федоровой «Оренбург в годы Великой Отечественной войны»²¹ отражена история и вклад в победу над фашизмом тылового Оренбурга в 1941 – 1945 гг. Вместе с тем, А.В. Федорова являлась одним из инициаторов создания Памятного знака. В ее книге находим следующую информацию, представляющую интерес для целей исследования: «Ветераны труда города многие годы вынашивали идею создания памятника тем, кто в тылу ковал победу. 30 апреля 1992 года в Оренбурге на встрече, посвященной

50-летию отправки на Сталинградский фронт эшелона оренбургских девушек-комсомолок, бывшие фронтовички и представители оренбургских заводов и фабрик, госпиталей, военных училищ обратились к общественности города с предложением увековечить память о тружениках тыла. Месяцем позже, 26 мая, на собрании общественности города эта инициатива была поддержана. Избрали оргкомитет «Оренбург – фронту», в который вошло 19 человек, среди них ветераны труда, историки. Возглавил оргкомитет Л.Г. Удотов. Много времени и сил отдала комитету «Оренбург – фронту» ветеран труда К.Т. Степанова, включившись в его деятельность по сбору средств на строительство общегородского мемориала у Вечного огня. К осени 1994 года Клавдия Тимофеевна приобщила к этой акции триста предприятий и учреждений²². Отметим, что подвиг тылового г. Чкалова (Оренбурга) неразрывно связан с подвигом советского народа в Великой Отечественной войне. Помимо этого, он способствовал значительным изменениям промышленности, сельского хозяйства, духовной жизни всего Оренбургского края. Памятный знак обладает мемориальной ценностью на сегодняшний день и является важнейшим ресурсом государственной культурной политики, патриотического воспитания будущих поколений на традициях трудового самопожертвования в целях сохранения национального суверенитета, защиты исторической правды.

Изучение взаимосвязи и единства композиции, соподчиненности Памятного знака с объектом культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь» позволило проанализировать его появление во времени и в пространстве, исследовать развитие территории расположения, охарактеризовать сложившуюся историко-градостроительную ситуацию.

Итак, Памятный знак находится на возвышенности, которую разделяет дорожное полотно проспекта Победы. С четной стороны проспекта Победы находятся православное городское кладбище с девятью братскими могилами умерших в 1941 – 1945 гг. в госпиталях г. Оренбурга военными служащими, памятный знак, Вечный огонь (предмет охраны и территория объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс...»). С нечетной стороны проспекта Победы расположен Памятный знак и мусульманское городское кладбище.

В паспорте памятника истории и культуры регионального значения, составленном 2 декабря 2009 г.²³, к датировке памятника отнесены несколько дат его

¹⁹ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 65; Удотов, Л.Г. Сила народа в его памяти // Новое поколение. 1994. 9 апр.

²⁰ ОГАСПИ. Ф.6002. Оп. 1. Д. 562. Л. 65 об; Сила народа – в его памяти // Оренбургская панорама. 1994. 16 апр.

²¹ Федорова, А.В. Оренбург в годы Великой Отечественной войны. Оренбург, 1995. 211 с.

²² Федорова, А.В. Оренбург в годы Великой Отечественной войны. Оренбург, 1995. С. 189 – 190.

²³ Ведомственный архив Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области: копия паспорта объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг., памятный знак, вечный огонь» (г. Оренбург, пр. Победы, городское кладбище).

формирования: 1941 – 1945 гг., 1967 г., 1985 г., 1995 г. В исторических сведениях указано, что в годы Великой Отечественной войны в Оренбурге размещалось более 20 военных госпиталей, где лечили воинов Советской Армии, эвакуированных с многих фронтов. Большинство после выздоровления возвращались в действующую армию, но часть тяжелораненых спасти не удалось. Их хоронили на городском кладбище. Недалеко от Инструментального завода на проспекте Победы у братских могил советских воинов в 1967 году сооружен обелиск (авторы – архитекторы В.Г. Ременной и В.И. Крыпачев). 9 мая во время многотысячного митинга у его подножия зажжен Вечный огонь. В 1985 г. мемориал был достроен, образовался мемориальный комплекс «Памяти павших в годы Великой Отечественной войны» [так – в паспорте] (скульптор Н.А. Ишмухаметов, архитекторы А.И. Агафонов, В.Е. Литвиненко). Кроме того, в паспорте отмечено, что «в 1995 г., к 50-летию Великой Победы, мемориал был дополнен комплексом «Оренбург – фронту» – авторы А.Б. Емаев, А.М. Прытков, Н.П. Орешкевич, А.Г. Шлеюк». Следовательно, паспорт объекта культурного наследия регионального значения «Мемориального комплекса...» позволяет сделать выводы о том, что его предмет охраны формировался с 1941 по 1995 годы и включал среди прочих Памятный знак «Оренбург – Фронту».

В паспорте также указано, что «Мемориальный комплекс...» взят на государственную охрану решением исполнительного комитета Оренбургского областного Совета народных депутатов от 13 мая 1987 г. № 179 «О постановке на государственную охрану памятников истории и культуры Оренбургской области». Следовательно, возведение Памятного знака «Оренбург – Фронту» проводилось после взятия имеющихся элементов «Мемориального комплекса...» на государственный учет и охрану в качестве объекта культурного наследия регионального значения, что свидетельствует о развитии ансамбля мемориального комплекса после 1987 г., а также необходимости уточнения пообъектного состава указанного памятника истории и культуры регионального значения.

В 2013 году земельный участок, на котором расположен объект культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс...», поставлен на кадастровый учет²⁴. Отметим, что Памятный знак «Оренбург – Фронту» в особых отметках не указан, хотя в выписке из ЕГРП присутствует ограничение прав на объект недвижимости, предусмотренный охранным обязательством по сохранению, использованию и содержанию объектов культурного наследия

(недвижимых памятников истории и культуры) от 20 апреля 2010 г. № 7/2010²⁵. В охранный обязательство данный Памятный знак включен.

Охранный обязательство было выдано Управлением по культуре и искусству администрации г. Оренбурга министерству культуры, общественных и внешних связей Оренбургской области на памятник «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы ВОВ 1941 – 1945 гг.; памятный знак, Вечный огонь; памятный знак «Оренбург – Фронту» [так – в документе]. Категория охраны указана следующая: «Регионального значения в соответствии с Решением исполкома Оренбургского областного Совета народных депутатов № 179 от 13.05.87 г.; Выявленный в соответствии с Приказом директора Департамента по культуре и искусству № 218 от 16.06.2008 г.». Следовательно, в охранный обязательстве два объекта культурного наследия представлены в качестве одного ансамбля.

Для сравнения с паспортом и сведениями Росрестра рассмотрим приказ Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области от 14 декабря 2020 г. № 277 «Об утверждении предмета охраны и границ территории объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь»²⁶. Данный документ, который не включает Памятный знак «Оренбург – Фронту», очевидно составлен исключительно на основе нормативного акта 1987 года, который включал три основополагающих элемента мемориального комплекса: братские могилы, памятный знак, вечный огонь, и не учитывал последующее развитие мемориального комплекса; противоречит паспорту и охранный обязательству объекта культурного наследия.

Вместе с тем, анализируемая территория, помимо появления Памятного знака в 1995 г., получила свое развитие в начале XXI века, что связано с открытием в 2003 г. на углу проспекта Победы и улицы Орской «Дома Памяти» (структурного подразделения МБУ «Музей истории Оренбурга»), который функционально обеспечивает музеефикацию территории «Мемориального комплекса...». Идея создания в Оренбурге места, где бы сохранялась память об оренбуржцах, принадлежит Ю.Д. Гаранькину. Первым шагом к ее воплощению стало издание в 1999 г. первой «Книги Памяти». В это же время в администрацию города Оренбурга стали поступать обращения от

²⁴ Копия выписки из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках объекта недвижимости по адресу: Оренбургская область, г. Оренбург, проспект Победы, от 01 марта 2021 г. № 99/2021/378363569.

²⁵ Ведомственный архив Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области: копия охранный обязательство по сохранению, использованию и содержанию объектов культурного наследия (недвижимых памятников истории и культуры) от 20 апреля 2010 г. № 7/2010.

²⁶ Ведомственный архив Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области: копия приказа Инспекции государственной охраны объектов культурного наследия Оренбургской области от 14 декабря 2020 г. № 277 «Об утверждении предмета охраны и границ территории объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь».

жителей города с жалобами на то, что на многих памятниках на старом кладбище порой вообще не прочитываются имена и фамилии умерших горожан.

Решением этой проблемы занялся референт главы города Ю.Д. Гаранькин. В начале было предложено установить на самом кладбище стелы с именами погребенных людей. Но от этой идеи отказались. Потом Гаранькин собрал представителей различных конфессий и предложил построить здание – храм. Но и от этой идеи отказались: против были лидеры религиозных общин [авт. – имеется в виду против объединения деятельности разных конфессий под крышей одного здания-храма]. В итоге пришли к мысли о строительстве дома-музея, где бы хранились списки с именами умерших жителей Оренбурга и тем самым сохранялась память о них для будущих поколений²⁷. В настоящее время, по сведениям старшего научного сотрудника Музея истории Оренбурга И.М. Валитова, Дом Памяти ежегодно осуществляет увековечение памяти погибших военнослужащих путем занесения их имен на мемориальные плиты «Мемориального комплекса». На территории также проводятся памятно-мемориальные мероприятия, приуроченные к Дням воинской славы России.

Следовательно, территория и ансамбль мемориального комплекса продолжают видоизменяться под влиянием различных причин и обстоятельств после 1987 г. (коммеморация трудового подвига Оренбурга, появление идеи «Оренбургской поклонной горы» (1992 – 1995), музеефикация мемориального комплекса путем открытия Дома Памяти (2003), установление новых имен, занесение их на стелы и плиты мемориального комплекса (2003 – 2020); утрата памятных знаков индивидуальных захоронений ветеранов войны, рядовых жителей, то есть изменение ландшафта православного и мусульманского кладбищ (конец XX – первые десятилетия XXI вв.). Отметим, что территория мемориального комплекса говорит о ее смысловом единстве, которое должно быть отражено и в правовой документации.

Анализируя архитектурную составляющую, необходимо выделить следующие моменты. В паспорте одного объекта культурного наследия регионального значения «Мемориального комплекса...» приводится описание другого выявленного объекта культурного наследия «Памятный знак «Оренбург – Фронту»: на другой стороне проспекта устроена стела «Оренбург – Фронту» с мозаичным изображением военных действий. В центре стилобата – декоративный рельеф с изображением медали «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 гг.». Под медалью накладными буквами нанесены стихотворные строки: «Здесь был тыл, здесь пули не свистели, не пели злые зимние метели, здесь канонада не была слышна, но здесь была такая же война...». Слева

от медали – план г. Оренбурга времен войны. Справа – схема боевых путей дивизий, сформированных в городе. По обеим сторонам от центральной части на чугунных плитах зафиксированы сведения о продукции, выпущенной тружениками тыла в годы войны. Общие размеры в ограде: 71,3x121,44 м. Таким образом, памятный знак «Оренбург – Фронту» представляет собой образец монументального искусства, отражающий мемориальные традиции и практики, характерные для аналогичных мемориальных сооружений в России на рубеже XX – XXI вв.

Исследование историко-мемориальной ценности Памятного знака позволило выявить, что сведения об объекте на современном этапе присутствуют также и в учебной литературе. Памятный знак посвящен вкладу местного населения г. Чкалова (Оренбурга), включая эвакуированное, его трудовому подвигу в годы Великой Отечественной войны, связанному со снабжением и поддержкой фронта вооружением, боеприпасами, одеждой, продовольствием с целью разгрома фашизма. В Чкаловскую (Оренбургскую) область были перебазированы заводы из Ленинграда, Киева, Воронежа, Харьковской области, Таганрога – всего 90 предприятий. Многие эвакуированные в Оренбуржье заводы положили начало крупнейшим предприятиям современного Оренбуржья (орского Южно-Уральского машиностроительного завода, оренбургского машиностроительного и др.). В Оренбуржье в годы Великой Отечественной войны производились танки, боевые и транспортные самолеты, минометы, авиаоборудование, заряды для «Катюш», тяжелые патроны, мины; винтовки и автоматы, парашюты, бронепоезда. Основная тяжесть превращения области в военный арсенал легла на женские плечи и труд подростков.

Страшным напоминанием о минувшей Великой Отечественной войне являются братские могилы солдат, которые умерли от ран в оренбургских госпиталях. В 1960-е гг. перед центральной стороной кладбища стали создавать мемориальный комплекс, который стал одним из культовых мест Оренбурга. В центре его – обелиск, в основании которого находится пятиконечная звезда, а в центре зажжен Вечный огонь. С одной стороны по проспекту Победы находится сам мемориальный комплекс «Вечный огонь», на другой стороне – стела «Оренбург – Фронту». Возле Вечно-го огня проходят праздничные парады²⁸.

Таким образом, в ходе исследования выявлено, что территория и ансамбль объекта культурного наследия регионального значения «Мемориальный комплекс: братские могилы советских воинов, умерших в госпиталях г. Оренбурга от ран в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг.; памятный знак, вечный огонь» продолжают видоизменяться под влиянием различных причин и обстоятельств после за-

²⁷ Постановление Оренбургского городского Совета от 17 марта 1999 г. № 15 «Об увековечении памяти о горожанах Оренбурга»; Валитов, И.М. Основные направления работы Дома Памяти г. Оренбурга // Девятое Большаковские чтения. Оренбургский край как историко-культурный феномен. Оренбург, 2018. С. 310 – 313; Жданов, С. Мечты, ставшие судьбой. Оренбург, 2012. С. 66.

²⁸ История Оренбургского края (История России через историю регионов). Учебное пособие / отв. ред. С.В. Любичанковский. М.: ООО «Интеграция: Образование и Наука», 2019. С. 189-191, 196-197.

вершения процедурно-мемориального этапа (1985 г.) и взятия памятника истории и культуры на государственный учет и охрану в 1987 г. (в 1995 г. открыт Памятный знак «Оренбург – Фронту» появляется идея «Оренбургской поклонной горы»; в 2003 г. открыт Дом Памяти; в конце XX – начале XXI вв. происходит утрата памятных знаков индивидуальных захоронений ветеранов войны, изменение ландшафта православного и мусульманского кладбищ).

В ходе исследования установлены следующие правовые и историко-культурные особенности процесса модернизации памятника истории и культуры в ходе эксплуатационно-охранительного периода.

Правовые особенности: а) появление новых элементов памяти в составе мемориальных комплексов не синхронизировано в законодательстве с их оформлением в собственность; б) в учетную документацию новые элементы памяти вносятся до соответствующих изменений нормативного правового характера; в) незаконный статус объекта наследия позволяет рассматривать его как объект различных систем государственной охраны.

Историко-культурные особенности: а) новые элементы на территории объектов военно-мемориаль-

ного наследия возводятся с целью дополнения сведениями ранее не учтенными в рамках восстановления исторической истины; б) новые коммеморативные практики могут быть связаны как с возведением новых монументов, так и с музеефикацией мемориального пространства; в) модернизация (появление новых элементов памяти) на территории объектов культурного наследия монументального искусства возможна после его взятия на государственные учет и охрану.

Предложением по итогам настоящей научной статьи является необходимость совершенствования нормы статьи 56.2 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ об особенностях государственной охраны памятников, являющихся произведениями монументального искусства. В частности, целесообразно закрепить в действующем законодательстве синхронизацию таких процессов как инициация увековечения памяти и определение собственника нового элемента памяти (материального культурного наследия), проведение на регулярной основе государственной историко-культурной экспертизы в отношении такого рода памятников с уточнением ансамбля, пообъектного состава.

Библиографический список

1. Валитов И.М. Основные направления работы Дома Памяти г. Оренбурга // Девятые Большаковские чтения. Оренбургский край как историко-культурный феномен. – Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2018. – С. 310-313.
2. Жданов С.И. Мечты, ставшие судьбой. – Оренбург, 2012. – 138 с.
3. История Оренбургского края (История России через историю регионов). Учебное пособие / отв. ред. С.В. Любичанковский. – М.: ООО «Интеграция: Образование и Наука», 2019. – 256 с.
4. Леонов И.В. «Страдание» как форма бытования артефактов / И.В. Леонов, И.В. Кириллов // Ярославский педагогический вестник. – 2020. – № 1(112). – С. 196-203.
5. Рубин В.А. Основные этапы создания и функционирования объектов военно-мемориального наследия / В.А. Рубин // Культура и искусство. – 2021. – № 1. – С. 37 – 49.
6. Удотов Л. Монолог «самозванца»: а дорога ли ветеранам память? // Южный Урал. – 1992. – 26 сент.
7. Удотов Л.Г. Сила народа в его памяти // Новое поколение. – 1994. – 9 апр.
8. Удотов Л. Это нужно не мертвым // Южный Урал. – 1993. – 23 апр.
9. Федорова А.В. Оренбург в годы Великой Отечественной войны. – Оренбург: Оренб. кн. изд-во, 1995. – 211 с.

Рецензент: Годовова Е.В., профессор кафедры истории России Оренбургского государственного педагогического университета, д.и.н., доцент.

САВЕНКО ОКСАНА ЕВГЕНЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права
Московского государственного юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА), 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9,
oksanasavenko76@gmail.com

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ*

SAVENKO OKSANA EVGENEVNA

Associate Professor, Department of Private International Law, Kutafin Moscow State
Law University, Candidate of Juridical Sciences, 125593, Russian Federation,
Moscow, 9 Sadovaya–Kudrinskaya Str., oksanasavenko76@gmail.com

THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE REGULATION AND IMPLEMENTATION OF CROSS-BORDER TRADE IN RUSSIA AND ABROAD

Аннотация. Коронавирус COVID-19 уже в полной мере можно считать трагедией XXI века. Это прямая угроза жизни, здоровью человека и экономике всех стран. В мировой экономике произошел беспрецедентный со времени Великой депрессии 1930-х годов спад трансграничной торговли. Главные причины – пандемия и ширококомасштабные ограничительные меры по ее сдерживанию, введенные правительствами в отношении своих граждан, компаний и отраслей. Принятые одновременно меры по стимулированию бизнеса и поддержке населения смягчили возникшие проблемы, но не смогли в силу ряда обстоятельств (своей локальности, недостаточности, отложенного эффекта) полностью компенсировать падение производства и потребления.

Целью настоящего исследования является проведение комплексного анализа правового регулирования и осуществления международной торговли в период пандемии COVID-19.

Предметом исследования послужили нормы международного и национального законодательства, регламентирующие осуществление трансграничной торговли в условиях ограничений, вводимых с целью противодействия новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Методологию проведенного исследования составили приемы сравнительно-правового анализа норм и правил, ограничивающих мировую торговлю, в также общеправовые и специально-юридические методы и методы обобщения полученных результатов.

В статье установлено, что объявленная Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) пандемия коронавируса и вводимые по всему миру ограничения существенным образом отразились на мировой торговле, вызвав ее существенный спад. Падение трансграничной торговли вынудило правительства стран мира и международные организации, регулирующие торговые отношения, в срочном порядке вносить изменения в законодательство и принимать новые нормативные акты, в соответствии с создавшимися условиями.

Показано, что наиболее существенное влияние на правовое регулирование трансграничной торговли в период пандемии оказывает не только внутреннее законодательство стран, но и акты – рекомендации международных организаций (ВТО, ЮНКТАД, ОЭСР и др.). Кроме того, учитывая глобальный характер трансграничной торговли, нельзя исключать влияние на процесс нормотворчества, регулиющего введение ограничительных торговых мер, транснациональных корпораций, которые в последнее время становятся основным геополитическим актором.

Ключевые слова: трансграничная торговля, ограничительные торговые меры, Всемирная торговая организация, трансграничная электронная торговля.

Review. The COVID-19 coronavirus can already be fully considered a tragedy of the XXI century. This is a direct threat to life, human health and the economy of all countries. The global economy has experienced an unprecedented decline in cross-border trade since the Great Depression of the 1930s. The main reasons are the pandemic and the large-scale restrictive measures imposed by Governments on their citizens, companies and industries to contain it. The measures taken at the same time to stimulate business and support the population mitigated the reproductive problems,

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в рамках научно-исследовательского проекта РФФИ «Сетевое право в условиях сетевого общества: новые регуляторные модели», проект № 182216061, реализуемого по результатам конкурса на лучшие научные проекты междисциплинарных фундаментальных исследований (код конкурса 26816 «Трансформация права в условиях развития цифровых технологий»).

but could not, due to a number of circumstances (its locality, insufficiency, delayed effect), fully compensate for the decline in production and consumption.

The purpose of this article is to conduct a comprehensive analysis of the legal regulation and implementation of international trade during the COVID-19 pandemic.

Subject of the study consists of the norms of international and national legislation governing the implementation of cross-border trade under restrictions imposed to counter the new coronavirus infection (COVID-19).

The methodology of the conducted study was the means of a comparative legal analysis of the norms and rules that restrict world trade and a General and special legal methods and generalizations of the results obtained.

The article finds that the coronavirus pandemic announced by the World Health Organization (WHO) and the restrictions imposed around the world have significantly affected world trade, causing its significant decline. The decline in cross-border trade has forced the governments of the world and international organizations regulating trade relations to urgently amend legislation and adopt new regulations in accordance with the existing conditions.

It is shown that the greater influence on the legal regulation of cross-border trade during the pandemic is exerted not only by the domestic legislation of countries, but also by the acts-recommendations of international organizations (WTO, UNCTAD, OERS, etc.). In addition, given the global nature of cross-border trade, it is impossible to exclude the influence of transnational corporations, which have recently become the main geopolitical actor, on the process of rule-making regulating the introduction of restrictive trade measures.

Keywords: cross-border trade, restrictive trade measures, World Trade Organization, cross-border e-commerce.

Пандемия COVID-19 по-разному влияет на общество и экономику стран, в том числе в России, и степень такого влияния в основном зависит от количества международных пассажирских рейсов, открытости и зависимости от международной (трансграничной) торговли, и инвестиций, а также, не в последнюю очередь, от сроков и строгости принимаемых правительством превентивных ограничительных торговых мер.

С началом пандемии в зарубежных научных изданиях и в Интернете нарастающим потоком идет всестороннее обсуждение возникших экономических проблем, в частности в глобальных производственно-сбытовых цепочках. Крупнейшие международные организации (ООН, ЮНИДО, ОЭСР, ВТО, МВФ и др.) на главных страницах своих сайтов сформировали вкладки по теме COVID-19. Специальную платформу COVID ActionPlatform создал Всемирный экономический форум. ОЭСР, например, на главной странице сайта выделила новое направление «Борьба с коронавирусом (COVID-19): вклад в глобальные усилия». В его рамках публикуются доклады, исследования, экспертные оценки о последствиях пандемии для жизни человека и общества, путях укрепления системы здравоохранения, защиты бизнеса, сохранения рабочих мест, образования, стабилизации финансовых рынков и др. На основе имеющейся в организации фактографической и статистической базы данных разработаны рекомендации правительствам государств по ряду тем.

Так, в отношении транснациональной торговли ОЭСР рекомендовало странам среди прочих мер:

– Координацию действий с другими органами власти и с Центральными банками, чтобы вовремя реагировать на изменения в бюджетных планах появления внезапных расходов или резкое увеличение лимитов займов или предоставления долгов), а также поддерживать ликвидность рынка.

– Следить за развитием торговли участниками рынка, чтобы оперативно корректировать собственные политики.

– Обеспечивать баланс между гибкостью и прозрачностью, то есть управлять изменениями в программах займов, основываясь на принципах прозрачности и предсказуемости и с учетом необходимости сохранять гибкость таких программ и обеспечивать «пространство для манёвра».

– Усиливать коммуникацию с участниками рынка. Важную роль в устранении неопределённости играет ясный и своевременный диалог по поводу планируемых изменений, особенно с первичными дилерами. Такой диалог позволит органам лучше понимать запросы инвесторов.

Для целей настоящей статьи трансграничную торговлю следует определить, как форму торговли, при которой приобретение товаров и услуг происходит за границей своего государства и предполагает перемещение товара с таможенной территории одного государства на таможенную территорию другого.

Эпидемия оказала влияние, прежде всего, на мировое производство, которое по показателю валового внутреннего продукта (ВВП) во II кв. 2020 г. снизилось на 20 %, а безработица подскочила до рекордных значений¹. Страх людей за свою жизнь перед лицом неизвестной ранее болезни и введенные государством ограничения привели к прекращению функционирования многих видов деятельности. Сжалась сфера услуг, на несколько месяцев практически остановились целые отрасли – общественное питание, гостиничный и туристический бизнес, внутреннее и международное авиационное и автомобильное сообщение. Трансграничная торговля обвалилась, инвестиционный процесс ослабел, на финансовых рынках царил паника. И только государственное потребление резко возросло, правда, с запозданием и в недостаточном объеме, чтобы выправить всю экономику.

По мнению американских исследователей Р. Болдуина и Р. Фримен, самым поразительным последствием нынешней пандемии являются массовые сбои в международной торговле и глобальных цепочках

¹ COVID-19 and world trade. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm (дата обращения: 26.04.2021).

создания стоимости, приводящие к тому, что наиболее «глобализированные» экономики некоторых стран в своих производственных секторах сталкиваются с «тройными ударами»²:

1. Прямые перебои в поставках препятствуют производству, поскольку «болезнь» сосредоточена в самом сердце мировой обрабатывающей промышленности (Восточная Азия) и быстро распространилась в другие индустриальные страны.

2. Заражение цепочек поставок, усиливающее прямые кризисы предложения, поскольку производственным секторам в менее пострадавших странах становится все труднее и/или дороже приобретать необходимые импортные промышленные ресурсы у наиболее пострадавших стран, а затем и друг у друга.

3. Перебои в спросе из-за: а) макроэкономического падения совокупного спроса (т.е. рецессии); б) - выжидательных задержек с покупками со стороны потребителей; и в) инвестиционных задержек со стороны фирм.

Что касается спроса, то наиболее непосредственным торговым воздействием новой пандемии коронавируса стал внезапный всплеск мирового спроса на медицинские товары, связанные с COVID-19, который превысил текущий уровень внутреннего производства, что привело к увеличению импортного спроса и одновременному росту цен. Так, со 2 марта по 1 июня 2020 г. введен временный запрет на вывоз из России отдельных видов продукции (средств индивидуальной защиты, дезинфицирующих средств и некоторой медицинской продукции), за исключением вывоза такой продукции для оказания международной гуманитарной помощи, а также вывоза физическими лицами для личного использования материалов и предметов одноразового употребления, относящихся к этой продукции³. Экспортные ограничения, введенные крупнейшими экономиками, столкнувшимися с дефицитом, еще больше привели к росту цен, который, по данным Всемирного банка составил, например, 20,5 % - в случае медицинских масок⁴.

Основным международным регулятором трансграничной торговли является Всемирная торговая организация (ВТО), которая регулирует около 98 % всей мировой торговли товарами и услугами и является единственной организацией, формирующей правила многосторонней торговли. Правовую основу ВТО составляют Генеральное соглашение о торговле товарами (ГАТТ) в редакции 1994 года (ГАТТ-1994), Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС) и Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

С момента объявления пандемии COVID-19 в ВТО создана экспертная группа по мониторингу воз-

действия пандемии на торговлю.

В последнем докладе данной экспертной группы ВТО говорится, что «мировая торговля подготовлена к сильному, но неравномерному восстановлению после пандемического шока COVID-19. Перспективы быстрого восстановления мировой торговли улучшились, поскольку торговля товарами росла быстрее, чем ожидалось во второй половине прошлого года. Согласно новым оценкам ВТО, объем мировой торговли товарами, как ожидается, увеличится на 8,0 % в 2021 году после падения на 5,3 % в 2020 году, продолжая свой отскок от вызванного пандемией коллапса, который достиг дна во втором квартале прошлого года»⁵.

Российская Федерация как страна-член ВТО, осуществляя меры по противодействию распространения коронавируса и вводя ограничения в сфере трансграничной торговли, обязана соблюдать торговые правила ВТО.

Правила ВТО предоставляют членам широкие возможности для принятия торговых мер, которые считаются необходимыми для защиты общественного здоровья и общественного благосостояния (включая запреты/количественные ограничения импорта и экспорта и неавтоматическое лицензирование импорта).

Основные принципы при принятии таких мер:

- меры должны применяться таким образом, чтобы не проводить различий между членами ВТО (принцип недискриминации);

- меры не должны представлять собой замаскированное ограничение международной торговли (применяться в большем, чем это необходимо, размере);

- члены ВТО должны уведомлять других о любых новых или измененных требованиях, которые влияют на торговлю (нотификации).

Правовое регулирование внешнеторговых отношений РФ в период пандемии основывается на следующих нормативных актах:

Указ Президента РФ от 02.04.2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»;

Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 10.04.2020 № 6 «О предпринимаемых в рамках Евразийского экономического союза мерах, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях развития пандемии коронавирусной инфекции COVID-19»;

Постановление Правительства РФ от 02.03.2020 № 223 «О введении временного запрета на вывоз отдельных видов продукции из Российской Федерации»;

² Baldwin R. and Freeman R. Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion, 1 April 2020 // URL: <https://voxeu.org/article/covid-concussion-and-supply-chain-contagion-waves> (дата обращения: 26.04.2021).

³ Постановление Правительства РФ от 2 марта 2020 г. № 223. URL: <http://government.ru/docs/39057/> (дата обращения: 26.04.2021).

⁴ COVID Action Platform. Davos, World Economic Forum. 2020 // URL: <https://www.weforum.org/platforms/covid-action-platform> (дата обращения 12.05.2021).

⁵ Пресс релиз Гендиректора ВТО // URL: www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm (дата обращения: 26.04.2021).

Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Анализируя указанные нормативно-правовые акты, следует отметить, что, с одной стороны, органы государственной власти РФ понимая опасность распространения коронавирусной инфекции были вынуждены вводить временные ограничения внешнеторговых отношений в целях защиты здоровья населения. С другой стороны, введенные ограничения могли негативно повлиять на развитие внешней торговли и бизнеса в России, поэтому ограничительные меры вводились точно и постепенно.

Кроме того, Министерство финансов РФ обратило внимание на возможное возникновение проблем с поставками товара из-за рубежа и /или возвратом денежных средств за непоставленный товар. В информационном письме Министерство финансов РФ определило, что неисполнение нерезидентом своих обязательств по поставке (оплате) товаров или невозвращению ранее уплаченных ему денежных средств в виде авансовых платежей по заключенному между ним и резидентом внешнеторговому договору (контракту) по причине форс-мажорных обстоятельств, обусловленных в том числе мерами, принимаемыми правительствами иностранных государств по борьбе с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), может свидетельствовать об отсутствии вины резидента в совершении административных правонарушений по частям 4,5 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Тем самым государственный орган в целях защиты предпринимателей от негативных последствий рекомендовал не привлекать к административной ответственности лиц, столкнувшихся с рассмотренной ситуацией⁶.

Пандемия COVID-19 затронула не только внешнеторговые отношения и в целом экономику России, она также существенным образом отразилась и на внешнеторговом балансе стран Евросоюза (ЕС). «Коронакризис» 2020 г. поразил всю экономику ЕС, особенно малые и средние предприятия (99 % общего числа, свыше 2/3 рабочих мест и 56 % совокупного оборота). По прогнозам Еврокомиссии, в 2020 г. экономика ЕС сократилась более чем на 16 %. Еврокомиссию часто и небезосновательно упрекают в излишней бюрократизации, но в 2020 г. она прореагировала оперативно⁷. Уже к концу мая было объявлено о 291 мере, причем в основном как реакции на пандемию, многие из которых можно рассматривать как

ограничения в отношении трансграничной торговли.

Предложено расширить ряд программ Общего бюджета ЕС. Приоритет отдается расходам на общую сельскохозяйственную политику (Common Agricultural Policy), затем – Европейскому фонду морского промысла и рыболовства (European Maritime and Fisheries Fund), Программе единого рынка (Single Market Programme), программам поддержки налогового и таможенного сотрудничества, Фонду соединения Европы (Connecting Europe Facility), программе по образованию Erasmus+, программам Креативная Европа (Creative Europe Programme) и Цифровая Европа (Digital Europe Programme), Европейский оборонный фонд (European Defence Fund), Фонд внутренней безопасности (Internal Security Fund), Фонд предоставления убежища и миграции (Asylum and Migration Fund), Фонды комплексного пограничного контроля и управления (Integrated Border Management Fund) и помощи кандидатам на членство в ЕС.

По завершении пандемии вопросы восстановления экономики, евростроительства и сочетания национальных и наднациональных начал станут предметом первоочередного внимания и обсуждения ЕС. Так, Франция предложила создать особый Фонд восстановления экономики в размере 3 % ВВП ЕС (около 420 млрд. евро) за счет выпуска «коронабондов», чтобы предоставлять восстановить утраченные позиции на внешнеторговом рынке. С учетом средств ЕС и возможных займов на внешних рынках поддержка постпандемического восстановления торгового баланса может составить 2 трлн. евро (почти 15 % ВВП)⁸. В этой связи вызывает удивление отсутствие внимания и статей финансирования развития электронного торговли между странами ЕС. При формировании посткризисного Общего бюджета наиболее пострадали программы, связанные с развитием человеческого капитала, технологий и инноваций. Так, финансирование программы «Цифровая Европа» (Digital Europe) снижено с 8.19 млрд. евро до 6.76 млрд. (в том числе инвестиции в кибербезопасность, искусственный интеллект)⁹.

Следует отметить, что в условиях пандемии существенное развитие во всем мире получила трансграничная электронная торговля. Возможность осуществления электронной торговли существует давно, и в целом это далеко не новое явление. В Евросоюзе с 2000 года действует Директива № 2000/31/ЕС Европейского парламента и совета ЕС о некоторых правовых аспектах информационных услуг на внутреннем рынке, в частности, об электронной коммерции (директива об электронной коммерции). Ключевым для всей индустрии электронной торговли в

⁶ Информационное письмо Минфина России «Информирование участников внешнеэкономической деятельности в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID 2019) о необходимых действиях для непривлечения резидентов к административной ответственности в случае неисполнения нерезидентами - иностранными контрагентами сроков поставки (оплаты) товаров по внешнеторговым договорам (контрактам), заключенным между резидентами и нерезидентами, или невозвращения нерезидентами ранее уплаченных им резидентами денежных средств в виде авансовых платежей». URL: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

⁷ Пресс релиз Гендиректора ВТО. URL: www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm (дата обращения: 26.04.2021).

⁸ Итоговое заявление лидеров стран G20 по коронавирусу. URL: <https://tass.ru/obschestvo/8088241> (дата обращения: 26.04.2021).

⁹ Там же.

США стало принятие Закона об унифицированных электронных сообщениях (Uniform Electronic Transactions Act, UETA) в 1999 году и Закона об электронной подписи (E-SignAct), который вступил в силу осенью 2000 года. Их главные положения гласили, что «цифровая» подпись под контрактом приравнивается к обычной. С 1 января 2019 г. вступил в силу Закон КНР «Об электронной коммерции», определяющий основные правила продажи товаров и оказания услуг через интернет¹⁰.

На 29-й сессии Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли принят и рекомендован резолюцией 51/162 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 года Типовой закон об электронной торговле. ВТО также придает большое значение с трансграничной электронной торговли. С момента принятия Декларации об электронной коммерции в 1998 году Секретариат ВТО ежегодно анализирует количество внешнеторговых сделок, заключаемых в электронном поле.

В июле 2018 года Всемирной таможенной организацией был разработан Рамочный стандарт трансграничной электронной торговли, который закрепляет, что электронная коммерция, и, в частности, операции «Бизнес-потребитель» (B2C) и «Потребитель-потребитель» (C2C), представляет собой ряд новых проблем как для правительств, так и для бизнеса¹¹. Эта быстро развивающаяся торговая среда, которая требует комплексных и хорошо продуманных решений от всех заинтересованных сторон, включая таможенные органы, для управления растущими объемами, преодоления отсутствия глобальных стандартов и руководящих принципов и устранения связанных с ними рисков. Отсутствие глобальных стандартов эффективного управления трансграничной электронной торговлей оказывает влияние на упрощение процедур торговли, безопасность и соблюдение требований. Поэтому глобальные стандарты, по-видимому, необходимы для более эффективного использования этого нового канала торговли в качестве нового двигателя глобального экономического роста, особенно в период пандемии и всеобщих ограничений.

К сожалению, нормативно-правовое регулирование трансграничной электронной торговли в России значительно отстает от реальности происходящих торговых процессов в стране. В Российской Федерации до сих пор нет единого кодифицированного акта, регулирующего электронную торговлю на территории РФ. Законопроекты «Об электронной торговле» неоднократно вносились на обсуждение Государственной Думы, но до сих пор ни один из них не получил статуса федерального закона.

Следует отметить, что 25 ноября 2008 г. на Меж-

парламентской Ассамблее государств-участников СНГ был принят Модельный закон об электронной торговле, однако он закрепляет лишь общие положения об электронной торговле и не затрагивает вопросы трансграничной электронной торговли.

В июне 2020 года Председателем Правительства России было проведено совещание о регулировании трансграничной электронной торговли, на котором были затронуты важные вопросы регулирования данного вида отношений. Председатель Правительства Российской Федерации поставил задачу развития трансграничной онлайн-торговли. Министерством финансов совместно с Федеральной таможенной службой подготовлен проект концепции администрирования товаров, перемещаемых в рамках трансграничной электронной торговли¹². Предполагается выделение такой продукции в отдельную категорию и создание института оператора, который будет обладать правами на совершение таможенных операций.

Электронная коммерция в настоящее время решает ряд проблем в режиме реального времени и потенциально спасает жизни людей по всему миру. Оптимистичный сценарий заключается в том, что цифровая сторона розничного бизнеса способна расти более быстрыми темпами, чем предсказывали предыдущие прогнозы. В это трудное для мира время электронная коммерция продемонстрировала свою надежность и оказалась способна ответить на вызовы, которые еще годом ранее бизнесом не предполагались и не учитывались. Это позитивный момент для достижения долгосрочных целей цифровой трансформации общества.

Учитывая состояние нормативного регулирования электронной коммерции, для формирования в Российской Федерации благоприятных условий развития трансграничной электронной торговли необходимо:

- 1) Принять единый нормативно-правовой акт, регулирующий общественные отношения, возникающие по поводу осуществления продажи товаров и услуг на специализированных электронных торговых площадках в сети Интернет. Предусмотреть в данном нормативном акте общие принципы и порядок ведения трансграничной электронной торговли;
- 2) Разработать таможенную и налоговую политику в отношении трансграничного перемещения товаров и услуг, посредством электронной торговли;
- 3) Разработать логистическую систему перевозки и таможенного оформления товаров, приобретенных посредством электронной торговли;
- 4) Разработать политику преференций в отношении электронной торговли российских товаров за рубежом и меры поддержки российского производителя-экспортера.

¹⁰ URL: https://cnlegal.ru/china_economic_law/china_ecommerce_law_2019/ (дата обращения: 12.05.2021).

¹¹ Первая всемирная конференция по электронной торговле с участием России. URL: <https://customs.gov.ru/press/aktual-no/document/20100> (дата обращения: 12.05.2021).

¹² URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_eek_proveli_1_oe_zasedanie_rabochey_gruppy_po_transgranichnoy_elektronnoy_torgovle.html (дата обращения: 12.05.2021).

Библиографический список

- 1 Баева М.А., Кнобель А.Ю. Ограничительные торговые меры во время пандемии коронавируса и их соответствие нормам ВТО // Экономическое развитие России. – 2020. – № 9. – С. 32-38.
- 2 Сидорова Е. Преодоление последствий COVID-19 в ЕС: наднациональный финансовый аспект // Мировая экономика и международные отношения. – 2021. – Т. 65. – № 1. – С. 5-13.
- 3 Варнавский В. Глобальные цепочки создания стоимости в период пандемии COVID-19 // Мировая экономика и международные отношения. – 2021. – Т. 65. – № 1. – С. 14-23.

Рецензент: Луткова О.В., профессор кафедры международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н.

ШАМАРДИН АРТЕМ АЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, shamardin.artem@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОТВЕТСТВЕННОМ ОБРАЩЕНИИ С ЖИВОТНЫМИ»

SHAMARDIN ARTEM ALEKSANDROVICH

PHD in Law, associate professor of the Department of criminal procedure law and criminalistics of the Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, shamardin.artem@gmail.com

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL LAW «ON RESPONSIBLE PERSONS HANDLING OF ANIMALS»

Аннотация. Статья посвящена анализу норм Закона «Об ответственном обращении с животными», выявлению в нем пробелов и противоречий, а также перспективам его реализации в части обращения с бездомными животными (животными без владельцев).

Ключевые слова: Закон об обращении с животными, запрет жестокого обращения с животными, обязанности владельцев животных, бездомные животные, стерилизация, приюты.

Review. The article is devoted to the analysis of the norms of the Law «On Responsible Treatment of Animals», identifying gaps and contradictions in it, as well as the prospects for its implementation in terms of the treatment of homeless animals (animals without owners).

Keywords: The law on the treatment of animals, the prohibition of cruelty to animals, the duties of animal owners, stray animals, sterilization, shelters.

Автор статьи уже обращался к анализу текста Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (далее – «Закон») в 2019 г. Однако время, прошедшее с момента принятия и вступления Закона в силу, показало, что накопился целый комплекс проблем, препятствующих реализации его положений, как связанных с пробельностью и противоречивостью правового регулирования, так и с вопросами организационного и финансового характера. Ряд проблем уже были затронуты в прежних публикациях автора, целью же данной статьи является предложение конкретных формулировок de lege ferenda.

Данное исследование разделено на две части в зависимости от уровня, на котором должны разрешаться соответствующие вопросы. Первая часть посвящена анализу федерального законодательства и практике его применения, вторая - проблемам регионального и муниципального уровня.

Эти вопросы вновь стали остро актуальными на фоне нарастающей социальной конфликтности между теми гражданами, кто категорически против нахождения собак на улице, и теми, кто считает их естественной или неизбежной частью городской среды. Средства массовой информации и социальные сети заполнены сообщениями о многочисленных случаях собак и их агрессии в отношении людей. На этом фоне вполне foreseeable оказалась законодатель-

ная инициатива нескольких депутатов Государственной Думы РФ об изменении Закона в части допустимых оснований для эвтаназии животных в приютах. Однако, проект был отозван спустя сутки после внесения. Председатель комитета Госдумы по экологии Владимир Бурматов в рамках выступления в технопарке «Сколково» 16 марта 2021 г. отметил, что «предложенные поправки фактически отменяют целый ряд положений Федерального закона «Об ответственном обращении с животными», над гуманизацией которого работали эксперты в последнее время. Эти «завоевания», несмотря на то, каким трудом они дались, позволили за 3,5 года пройти путь, который большинство стран преодолело за 30-40 лет».

Вначале стоит еще раз напомнить о том, почему Законом был введен метод «ОСВВ» (отлов – стерилизация - вакцинация – возврат) как способ обращения с безнадзорными домашними животными.

В ситуации, когда на территориях муниципальных образований находятся тысячи бездомных животных, практически не возможно поместить их всех в приюты ни в организационном, ни в финансовом отношении. При этом, так называемый «безвозвратный» отлов животных как с помещением в приюты, так и в случае массовой эвтаназии продемонстрировал свою неэффективность в годы, предшествующие принятию и вступлению Закона в силу. В отсутствие надлежащих механизмов, призванных мини-

мизировать источники возникновения проблемы, на место уже отловленных животных вновь неизбежно приходят новые, и отлов становится лишь очередным способом «освоения» бюджетных средств. По словам В. Бурматова регионы, выступающие за возврат к массовому уничтожению бездомных животных, ссылаются на финансовую невозможность выполнения положений Закона: «Как правило основная тема, в том числе обоснование этого законопроекта, что у нас нет денег на приюты, дайте нам их убивать. Но послушайте, вы десятилетиями тратили деньги на убийство этих несчастных собак, в результате у вас их все время становилось больше. ... Объемы этих контрактов составляли около 2 млрд. рублей ежегодно».

В связи с этим введение модели «ОСВВ» представляется объективно обоснованным, но все же временным и вынужденным решением. Отказаться от него будет возможно лишь тогда, когда в полной мере заработают меры, направленные на ликвидацию причин проблемы. И метод «ОСВВ» и приюты сами по себе проблему бездомных животных не решают и решить не могут. Они выступают лишь дополнением к всеобъемлющему государственному контролю за разведением и содержанием животных. Без борьбы с источниками проблемы ее решение обречено на провал.

Данное исследование разделено на две части, в зависимости от уровня, на котором должны разрешаться соответствующие вопросы – первая часть посвящена федеральному уровню правового регулирования соответствующих вопросов, вторая – региональному и муниципальному.

1. Федеральный уровень Нормы общего характера

Текст Закона демонстрирует некоторые проблемы юридико-технического характера, в частности, связанные с понятийным аппаратом. В контексте рассматриваемой проблемы это немаловажно, так как подобные, казалось бы, мелкие недостатки порождают пробельность и противоречивость текста Закона. Так, в рамках понятия «домашние животные» не выделены т.н. «животные-компаньоны», т.е. кошки и собаки, сосуществование которых рядом с человеком требует специального подхода и специального правового регулирования. Достаточно очевидно, что проблема бездомных животных касается вовсе не домашних пауков, хомяков и рыбок, а именно собак и кошек, соответственно, правила о регистрации, вакцинации, стерилизации и возврате в места обитания должны относиться именно к ним.

В этой связи предлагаю пункт 4 ст. 3 Закона дополнить следующим образом: «в том числе животные – компаньоны (кошки и собаки)».

Далее по тексту Закона необходимо использовать данный термин там, где речь идет о возможности возврата животных на улицу после стерилизации и вакцинации, для чего необходимо п. 4 ч. 1 ст. 18 Закона изложить в следующей редакции: «возврат живот-

ных-компаньонов без владельцев на прежние места их обитания после проведения мероприятий, указанных в пункте 2 настоящей части. Возврат собак на прежние места их обитания возможен лишь в отношении особей, не проявляющих немотивированной агрессивности».

Деятельность владельцев как причина безнадзорности животных

Одной из основных причин появления на улице бездомных животных является выбрасывание домашних животных их владельцами. Последние оправдывают свои действия самым разнообразным образом - неожиданно возникшей аллергией, переездом, невозможностью содержать животное и даже ненужностью подаренного им питомца.

Статьи 9 и 13 Закона закрепили обязанности владельцев животных по обеспечению надлежащего ухода за животными и своевременному оказанию им ветеринарной помощи, а также установили запрет на выбрасывание животного в случае отказа от собственности на него или невозможности его дальнейшего содержания – в этом случае владелец обязан передать животное новому владельцу или отдать в приют. Данные нормы перестанут носить характер декларативных лишь при условии введения юридической ответственности за их нарушение и реального ее применения. Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в УК РФ и КоАП РФ.

Кроме того, закрепление обязанностей владельцев животных без одновременного создания эффективного механизма их регистрационного учета, контроля и надзора и без наделения, прежде всего, органов полиции соответствующими полномочиями, также останется лишь декларацией.

В тексте Закона отсутствует требование обязательной регистрации домашних животных, что создает ситуацию невозможности точно идентифицировать владельца животного, в том числе в случае решения вопроса о привлечении к ответственности.

В этой связи предлагается дополнить ст. 13 Закона пунктом 8 следующего содержания: «8. Домашние животные-компаньоны подлежат обязательному регистрационному учету в единой базе данных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Регистрационные данные домашних животных-компаньонов, в том числе сведения об их владельцах должны размещаться на животном с помощью чипирования и (или) нанесения несмываемых меток, а также содержаться на ошейниках или осуществляться иным доступным для визуальной идентификации животного и его владельца способом».

Кроме того, необходимо внесение в КоАП РФ мер административной ответственности за уклонение от регистрации домашних-животных-компаньонов. Все это в совокупности приведет к снижению числа случаев выбрасывания домашних животных и их потемства на улицы, облегчит поиск потерявшихся животных.

Ключевой причиной существования проблемы бездомных животных является избыток («перепроизводство»), владельческих домашних животных-компаньонов, дисбаланс между числом рожденных кошек и собак и желающими взять их к себе. Необходимо внесение изменений и дополнений в законодательство, направленных на ограничение и контроль разведения и торговли домашними животными.

Необходимо дополнить ст. 13 Закона пунктом 9 следующего содержания: «9. Владельцы домашних животных-компаньонов обязаны обеспечивать их стерилизацию по достижении возраста, позволяющего провести данную процедуру, кроме случаев разведения животных в качестве предпринимательской деятельности, подлежащей лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Пункт 54 статьи 25 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» необходимо изложить в следующей редакции: «деятельность по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах, а также деятельность по разведению животных-компаньонов и торговле ими».

При этом полагаю, что обеспечивать соблюдение обязанности владельцев домашних животных (не являющихся лицензированными заводчиками) по стерилизации следует не путем привлечения их к административной ответственности, а путем налогового стимулирования – с помощью введения налога на содержание домашних животных и освобождения от него (либо установления налоговой ставки в символическом размере) владельцев стерилизованных питомцев, для чего необходимы соответствующие поправки в Налоговый кодекс РФ.

Отдельно стоит упомянуть вопрос о правовом регулировании выгула владельческих животных, т.к. безнадзорный (свободный) их выгул также выступает одной из причин роста популяции кошек и собак на улицах.

Анализ соответствующих положений Закона позволяет сделать вывод о низком качестве юридической техники изложения нормы, закрепленной в п. 5 ст. 13, устанавливающей, что «при выгуле домашнего животного необходимо... не допускать выгул животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных». Данная норма может быть истолкована не иначе как как установление общего запрета на выгул домашних животных, т.е. выгул «вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления».

При этом понятию «выгул» не дается дефиниция и оно не отделяется от понятия «передвижение животного». Передвижение животного, как следует из п. 1. ч. 5 ст. 13 Закона (обязанность исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дво-

рах таких домов, на детских и спортивных площадках), может быть контролируемым со стороны владельца и неконтролируемым (т.н. свободный выгул). Соответственно, под «местами для выгула» должны пониматься только специализированные площадки для свободного выгула (свободного передвижения), т.е. без поводка, когда животное может свободно перемещаться в пределах огороженной территории. В других же местах возможен контролируемый выгул, т.е. на поводке. При этом органы местного самоуправления должны устанавливать не места, где выгул разрешен (он должен быть разрешен как общее дозволение), а места, где он запрещен, причем только в рамках, установленных Законом. Однако таких рамок Закон не устанавливает, что может обернуться фактическим запретом на владение домашними животными на территории определенного муниципального образования.

В этой связи следует дополнить подпункт 1 пункта 5 ст. 13 Закона следующими словами: «а также вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления (площадок для свободного выгула)». Подпункт 3 п. 5 указанной статьи исключить.

Последнее обеспечит запрет именно свободного передвижения животных вне площадок для выгула. Кроме того, запрет свободного выгула вместе с требованием обязательной регистрации и идентификации животных существенно снизит масштаб их побегов от владельцев, за счет чего в том числе и пополнивается «армия» бездомных.

Одновременно необходимо внесение соответствующих норм, предусматривающих ответственность за нарушение правил выгула домашних животных в КоАП РФ, включая усиленные меры административных взысканий за свободный выгул нестерилизованных особей.

Проблема строительства приютов

Пункт 2 ст. 7 Закона устанавливает, что «органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать приюты для животных и обеспечивать их функционирование на территории соответствующего субъекта Российской Федерации», то есть создание приютов и обеспечение их функционирование рассматривается Законом только как право, но не обязанность субъектов РФ.

Формулировка данной нормы привела к тому, что в большинстве субъектов РФ с момента принятия и вступления Закона в силу приюты не были построены, т.к. органы государственной власти субъектов РФ не выделяют для этого соответствующих субвенций при передаче муниципалитетам полномочий по обращению с безнадзорными животными, несмотря на то, что соответствующие обязанности возложены на них п. 82 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а согласно ч. 5 ст. 19 того же закона финансовое обеспечение отдельных госу-

дарственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Это фактически парализовало исполнение норм Закона, регулирующих обращение с безнадзорными животными-компаньонами, т.к. для их реализации требуется содержание значительного числа отловленных животных в приюте на период карантина (10 дней), лечения, стерилизации, цикла вакцинации и социальной адаптации, а также поиска владельцев (в общей сложности такое содержание длится порядка одного месяца и более).

В этой связи норму, содержащуюся в п. 2. ст. 7 Закона следует изложить в новой редакции: «2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны создавать приюты для животных в количестве, необходимом для реализации полномочий в области обращения с животными на территориях муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации». Данное изменение в совокупности с нормой, установленной пунктом 3 данной статьи, предусматривающей право субъектов РФ наделять отдельными полномочиями в области обращения с животными органы местного самоуправления, обеспечит возможность выделения необходимых субвенций муниципальным образованиям для строительства приютов.

Иные проблемы реализации метода «ОСВВ»

Как уже отмечалось, Закон закрепил переход от безвозвратного отлова бездомных животных к методу «ОСВВ». Еще до принятия Закона данный метод успешно практиковался в Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Калининграде, Тюмени, Челябинске и других городах. Положительный опыт применения метода «ОСВВ» демонстрирует и Подмосковье. Тем не менее, стоит напомнить и о прогнозируемых негативных последствиях реализации метода «ОСВВ» в отношении бездомных собак.

Первое и самое важное – возможный рост социальной конфликтности между теми, кто не против нахождения безнадзорных собак на улицах и гражданами, выступающим против этого. Практика показывает, что любой случай агрессии стерилизованной и выпущенной на улицу собаки в отношении человека (не важно мнимый или действительный) и растиражированная информация о нем в СМИ и в социальных сетях вызывает споры по этому поводу и часто заканчивается массовым отравлением животных притом, что никакой эффективной защиты животные не получили до сих пор. Отсюда принципиально важной представляется задача по разъяснению положений Закона и их общественной значимости.

Следующий вопрос – возможно ли признать возврат всех отловленных собак на прежние места обитания отвечающим принципу гуманности? Ответ на него во многом зависит от региона страны и его климатических условий, наличия или отсутствия кормовой базы, возможности укрыться от непогоды.

Итак, признавая переход к методу «ОСВВ», необходимой, но вынужденной и временной мерой, следует подчеркнуть, что выпуск стерилизованных и вакцинированных особей обратно на места обитания должен быть возможен лишь при соблюдении совокупности условий.

Во-первых, это создание соответствующей инфраструктуры, - установка утепленных будок или организация иных мест, где собаки и кошки могли бы укрыться от непогоды.

Во-вторых, методика возвращения собак после стерилизации и вакцинации на определенную территорию должна быть научно обоснованной для того, чтобы избежать сбивания их в стаи и возврата на территории, для этого явно непригодные. Утверждаться такая методика должна на федеральном уровне, чтобы обеспечить единый подход для всей территории страны.

В-третьих, необходимо обеспечить обязательное ежедневное кормление собак и кошек, возможно, с привлечением волонтеров из числа местных жителей.

В-четвертых, необходимо обеспечить оказание ветеринарной помощи животным, находящимся на улице, в случае травм и болезней, их чипирование, учет и контроль за перемещением, ежегодную ревакцинацию, дегельминтизацию и антипаразитарную обработку кожных покровов.

Животные, возвращенные на улицы по методу «ОСВВ» должны, по существу, перестать быть безнадзорными, т.к. органы государственной власти и местного самоуправления с этого момента берут на себя ответственность за их существование.

Исходя из изложенного, необходимо дополнить «Методические указания по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев», утвержденные постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2019 г. № 1180, изложив подпункт «в» пункта 4 в следующей редакции «возврат содержащихся в приютах животных-компаньонов, не имеющих владельцев на прежние места обитания. В отношении собак правила должны содержать научно обоснованную методику возвращения собак на прежние места обитания, с тем, чтобы избежать сбивания их в стаи».

Дополнить пунктом 9 следующего содержания: «В порядке определяются условия создания инфраструктуры, необходимой для нахождения кошек и собак, не имеющих владельцев, на территориях городских и сельских поселений (установка утепленных будок и (или) организация иных укрытий для животных, обеспечение их ежедневного кормления с использованием кормов и (или) пищевых отходов предприятий общественного питания, а также порядок оказания им ветеринарной помощи, ежегодной ревакцинации, дегельминтизации и антипаразитарной обработки кожных покровов».

Данные изменения призваны обеспечить, с одной стороны, соблюдение принципа гуманности, являющегося ключевым для Закона, а, с другой – снижение

потенциальной агрессивности собак, находящихся на улицах.

Одновременно с этим необходима разъяснительная работа с населением, для того чтобы избежать социальной конфликтности, а также обеспечение выполнения органами полиции задач по профилактике и пресечению жестокого обращения с животными.

Проблемы противодействия жестокому обращению с животными

Реализация принципа ответственного обращения с животными немислима без обеспечения эффективных мер противодействия жестокости в отношении «братьев наших меньших». Причем с учетом перехода на метод «ОСВВ» при обращении с животными без владельцев значительно возрастает риск жестокого обращения с животными, возвращенными на улицу.

К сожалению, в этой области по-прежнему наблюдается ряд пробелов в правовом регулировании.

Во-первых, с учетом максимально широкой дефиниции, содержащейся в п. 5 ст. 3 Закона, любое умерщвление животного по основаниям, им не предусмотренным, должно рассматриваться как жестокое обращение. К примеру, уничтожение владельцами потомства кошек и собак, эвтаназия животных в ветеринарных клиниках и частнопрактикующими ветеринарами по заявлению владельцев.

Однако Закон не содержит универсальной нормы, предусматривающей допустимые основания для умерщвления животного. Часть 11 ст. 16 устанавливает, что животных, содержащихся в приюте, умерщвлять запрещено, кроме случаев необходимости прекращения непереносимых физических страданий. Вполне очевидно, что данная норма относится лишь к ситуации, когда животное находится в приюте.

В этой связи необходимо дополнение ст. 13 Закона пунктом 8 следующего содержания: «Умерщвление домашних животных допустимо лишь в случае необходимости прекращения непереносимых физических страданий нежизнеспособных животных при наличии достоверно установленных специалистом в области ветеринарии тяжелого неизлечимого заболевания животного или неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью животного. Соответствующая процедура должна производиться специалистом в области ветеринарии гуманными методами, гарантирующими быструю и безболезненную смерть».

Соответственно, п. 11 ст. 16 Закона должен быть изложен в следующей редакции: «Животных, содержащихся в приютах для животных, умерщвлять запрещено, иначе как в случаях, установленных ч. 8 ст. 13 настоящего Федерального закона».

Что же касается уголовной ответственности за жестокое обращение с животными, то не секрет, что сложность собирания доказательственной базы и проведения необходимых экспертиз, да и просто нежелание органов полиции работать по таким делам

не способствуют широкому применению ст. 245 УК РФ. Кроме того, сама дефиниция этой нормы очень ограничена и уже не соответствует дефиниции жестокого обращения с животными, содержащейся в Законе.

В этой связи, абзац первый части первой ст. 245 Уголовного кодекса РФ необходимо изложить в следующей редакции: «Жестокое обращение с животным, то есть такое обращение, которое не соответствует требованиям к обращению с животными, установленными федеральным законом, и привело или может привести к гибели, увечью или иному повреждению здоровья животного (включая истязание животного, в том числе голодом, жаждой, побоями и иными действиями, причинившими вред его здоровью), либо неоказание при наличии возможности владельцем помощи животному, находящемуся в опасном для жизни или здоровья состоянии».

Указание в тексте нормы на то, что жестокое обращение с животными должно по своему характеру не соответствовать требованиям к обращению с животными, установленными федеральным законом, позволит ограничить сферу ее действия, в частности вывести из-под нее обращение с сельскохозяйственными и лабораторными животными, отношения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

В последнее время в социальных сетях и СМИ наблюдается массированная атака на гуманизацию законодательства по обращению с животными. Мы видим массу комментариев с призывами к расправе над бездомными животными, целые сообщества и сайты, так называемых «догхантеров», где подробно изложены методы и средства уничтожения собак. В СМИ нагнетается истерия по поводу нахождения собак на улицах, проводятся импровизированные «опросы общественного мнения» с постановкой вопросов в духе «Вы за отстрел собак или против?» и т.п. Однако ст. 12 Закона прямо запрещает пропаганду жестокого обращения с животными и призывы к этому.

В этой связи для реализации положений ст. 12 Закона необходимо введение соответствующего состава административного правонарушения в КоАП РФ и обеспечение государственного надзора по этому направлению в отношении средств массовой информации и ресурсов сети Интернет со стороны органов прокуратуры и Роскомнадзора.

2. Региональный и муниципальный уровни

Как уже было отмечено, полномочия по обращению с безнадзорными животными-компаньонами возложены на органы государственной власти субъектов РФ пунктом 82 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Согласно ч. 5 ст. 19 финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет

предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы же местного самоуправления лишь имеют право, но не обязаны осуществлять деятельность по обращению с животными без владельцев в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 14.1 и п. 15 ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отсюда следует, что бюджеты субъекты РФ должны в полной мере обеспечивать финансирование всего спектра мероприятий по обращению с безнадзорными животными. Однако, к сожалению, в ряде субъектов РФ этого не происходит, что препятствует реализации положений Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» и увеличивает масштаб проблемы.

Для примера обратимся к Постановлению Правительства Оренбургской области от 13 марта 2020 г. № 177-пп, определяющему размер базовых нормативов финансовых затрат на осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев. Изучение текста данного нормативного правового акта приводит к выводу о том, что далеко не все государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в соответствии с Законом Оренбургской области от 12 ноября 2014 г. №2703/762-V-ОЗ, финансово обеспечиваются соответствующими субвенциями из областного бюджета.

Указанные в Постановлении базовые нормативы финансовых затрат установлены лишь для реализации следующих мероприятий по обращению с безнадзорными животными:

- отлов;
- содержание до завершения мероприятий по карантинированию, стерилизации, мечению и вакцинации (28 дней);
- умерщвление по основаниям, предусмотренным законом;
- кастрация (стерилизация);
- маркирование;
- возврат на прежние места обитания.

Однако указанный Закон Оренбургской области устанавливает куда более широкий круг полномочий по обращению с безнадзорными животными, чем то, что предусмотрено базовыми нормативами финансовых затрат. Помимо указанных мероприятий туда отнесены:

- поиск новых владельцев поступившим в приюты для животных животным без владельцев;
- размещение в приютах для животных и содержание в них животных без владельцев, которые не могут быть возвращены на прежние места их обитания, до момента передачи таких животных новым владельцам или наступления естественной смерти таких животных. Напомню, что речь идет как раз о животных (фактически – только о собаках), проявляющих немотивированную агрессию, которых согласно Федеральному закону нельзя возвращать на улицу, а следует содержать в приюте пожизненно.

Кроме того, в соответствии с пунктом 29 Правил организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них на территории Оренбургской области, утвержденных Постановлением Правительства Оренбургской области от 13 марта 2020 г. № 176-пп, отловленные животные подлежат стерилизации лишь по достижении ими возраста 6 месяцев, то же самое касается беременных женских особей, от которых был получен приплод в период карантинирования.

Очевидно, что невозможно вернуть на улицу также больных животных как минимум до момента их выздоровления. Иное толкование противоречило бы установленному Законом принципу гуманности.

Подпункт 5 п. 1 ст. 17 Федерального закона «Об ответственном обращении с животными» указывает, что деятельность по обращению с животными без владельцев осуществляется в целях, в том числе «оказания помощи животным, находящимся в опасном для их жизни состоянии». Однако региональные нормативные правовые акты могут не содержать необходимых положений. Так, согласно Постановлению Правительства Оренбургской области от 26 марта 2015 г. № 198-п «Об утверждении порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев» стерилизованные животные, имеющие неснимаемые или несмываемые метки, отлову не подлежат, «за исключением животных, проявляющих немотивированную агрессию в отношении других животных или человека». Таким образом, сбита автомобилем или покалеченная живодерами собака или кошка, которая уже была ранее стерилизована, биркована и отпущена на улицу, будет просто лежать и истекать кровью на глазах у детей.

Отсюда необходимо абзац второй пункта 9 «Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев» дополнить следующим образом: «а также в случае необходимости оказания животному ветеринарной помощи».

Подводя итог данному разделу, можно сделать вывод, что на данный момент Оренбургская область не финансирует ни мероприятий по поиску новых владельцев животным, ни лечение поступивших в приют больных животных, ни содержание животных, возврат на улицы которых невозможен по разным причинам, не говоря уже о строительстве приютов, без которых выполнение программы «ОСВВ» невозможно в принципе. Необходимо незамедлительно решать эти вопросы и обеспечивать финансирование путем предоставления субвенций органам местного самоуправления в объеме, необходимом для полной реализации полномочий, переданных последним.

Тем не менее, органы местного самоуправления могут и самостоятельно принимать участие в решении анализируемых проблем по самым разным направлениям. Это и вовлечение волонтеров и общественных организаций в работу по обращению с животными без владельцев, оказание им финансовой и организационной поддержки. Кроме того, на местном уровне вполне возможно финансирование сте-

рилизации домашних животных-компаньонов для малоимущих владельцев на базе муниципальных приютов или ветеринарных клиник. На мой взгляд, именно органы местного самоуправления должны проводить работу по разъяснению положений Закона и их общественной значимости, пропаганду необходимости регистрации, вакцинации и стерилизации домашних животных-компаньонов, популяризации приема животных из приютов, недопустимости жестокого обращения с животными.

Подводя итог данному исследованию, полагаю возможным сделать вывод о том, что за счет массо-

вой стерилизации и введения дополнительных мер, направленных на купирование источников поступления животных-компаньонов на улицу, с каждым годом популяция бездомных животных будет уменьшаться, как и размер необходимого для соответствующих мероприятий финансирования. В конечном счете, за 5-7 лет при условии полной реализации всех указанных мер число бездомным животным на улицах российских городов будет сведено к минимуму и станет возможным переход к наиболее «цивилизованной» системе безвозвратного отлова и содержания животных в приютах.

Рецензент: Шешукова Г.В., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.полит.н., профессор.

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

СЕМИКИНА СВЕТЛАНА АЛЕКСАНДРОВНА

доцент, кандидат юридических наук, Саратовская государственная юридическая академия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1, корпус 5, кабинет 422, svetlanamaxim84@mail.ru

КРУЖАЛОВА АЛЁНА ВАЛЕРЬЕВНА,

преподаватель кафедры арбитражного процесса, Саратовская государственная юридическая академия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1, корпус 5, кабинет 422, a.kruzhalova@mail.ru

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА COVID-19 (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОГО АРБИТРАЖНОГО СУДА)

SEMIKINA SVETLANA ALEKSANDROVNA

docent, Candidate of Law, Saratov State Law Academy, Saratov, 410056, Saratov, st. Volskaya, 1, building 5, office 422, svetlanamaxim84@mail.ru

KRUZHALOVA ALYONA VALERYEVNA

teacher, Department of Arbitration Proceedings, Saratov State Law Academy, Saratov, 410056, Saratov, st. Volskaya, 1, building 5, office 422, a.kruzhalova@mail.ru

INFORMATION TECHNOLOGY IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC (ON THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN ARBITRATION COURT)

Аннотация. В статье исследуются некоторые тенденции применения информационных технологий в арбитражном процессе России, а также Концепция информационной политики судебной системы на 2020–2030 годы. В контексте этого электронное правосудие в Российской Федерации имеет высокий уровень развития, который может служить примером для правоприменения иностранными государствами. Активное внедрение технологий в судопроизводство арбитражных судов Российской Федерации (в частности, веб-конференции) приведет к более оперативной и эффективной защите нарушенных прав и свобод человека, что является гарантией реализации права на судебную защиту. Авторы обращают внимание и на отрицательные стороны нововведений информационных технологий в арбитражных судах.

Ключевые слова: информационные технологии, судопроизводство, арбитражные суды, гарантии реализации права на судебную защиту.

Review. The article examines some trends in the use of information technology in the arbitration process in Russia, as well as the Concept of information policy of the judicial system for 2020–2030. In this context, e-justice in the Russian Federation has a high level of development, which can serve as an example for law enforcement by foreign states. The active introduction of technologies into the proceedings of the arbitration courts of the Russian Federation (in particular, web conferences) will lead to a more efficient and effective protection of violated human rights and freedoms, which is a guarantee of the realization of the right to judicial protection. The authors also draw attention to the negative aspects of innovations in information technology in arbitration courts.

Key words: information technology, legal proceedings, arbitration courts, guarantees for the realization of the right to judicial protection.

Информационные технологии в арбитражном суде России являются одним из необходимых средств для защиты и восстановления нарушенных прав, свобод человека. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ они представляют собой «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов»¹.

В главе I «Концепции информационной политики судебной системы на 2020 - 2030 годы» говорится о том, что «успешная реализация мероприятий информационной политики судебной системы способствует выходу на новый уровень развития информационной среды, внедрению современных информационных и коммуникационных технологий в процесс судопроизводства, трансформации способов распространения информации, улучшению технического оснащения судов, эффективному функционированию сайтов судов и государственных автоматизированных систем»². Исходя из Концепции, видно, что развитие данных технологий является важным условием гарантии осуществления права на судебную защиту граждан в суде.

Эффективным внедрением технических средств в судопроизводство занимается Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. В соответствии с п. 16.1 статьи 6 Федерального закона от 8 января 1998 года № 7-ФЗ³ названный судебный орган формирует единое информационно-технологическое пространство по взаимодействию арбитражных судов, судов общей юрисдикции и мировых судей. Деятельность Судебного департамента предусмотрена по таким направлениям, как: организация технических условий доступа заинтересованных лиц к суду, информации о его деятельности и рассматриваемых им режиме онлайн⁴.

19 мая 2020 года впервые в истории заседание Пленума Верховного Суда РФ провели посредством онлайн. Обсуждался проект постановления «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», а также было решено и в дальнейшем использовать электронные технологии для проведения заседаний в дистанционном формате, что является безопасным с точки зрения физического здоровья уча-

стников и оперативным средством связи⁵. Следовательно, практика применения технических средств дает положительный скачок для их развития в обществе, в том числе, и в судебной системе. Так, опыт Верховного Суда РФ необходим для изучения составной части электронного правосудия, как в нашей стране, так и в других странах, что позволяет сделать вывод «о наличии в нашем государстве своих специалистов в данном направлении. При этом Верховный Суд РФ, как высший судебный орган, всегда идет в ногу со временем»⁶.

В настоящее время вся судебная система России при наличии технической возможности проводит огромное количество судебных заседаний в режиме видеоконференц-связи (далее по тексту – ВКС), что определяет необходимость перехода судов на качественно новый уровень деятельности. Естественно, что одной из таких причин является пандемия. Однако в дальнейшем внедрение повсеместно удаленной связи с участниками процесса позволит не только не допустить распространения болезни, нарушения процессуальных прав граждан, но также значительно ускорит сроки рассмотрения дел, сократит временные затраты и судебные издержки, значительную часть которых составляют командировочные расходы.

Следует отметить еще один важный момент. «Россия характеризуется достаточно высоким уровнем информатизации судебной системы – по результатам оценки 7,5 баллов из 11, что превышает показатели Австралии, Германии, Канады и примерно соответствует уровню Китая и Сингапура»⁷. Так, в арбитражных судах России доступны тексты постановлений в полном объеме неограниченному кругу лиц, что является особенностью нашей судебной системы, потому как согласно правопорядку иностранных государств, чаще всего предоставляется право ознакомиться с текстами решений ограниченному числу заинтересованных лиц либо заявляется плата на получение такой услуги. Сервис «Мой Арбитр»⁸ позволяет предоставить документы для предъявления требований, а также по всем вопросам судопроизводства в электронной форме независимо от инстанции, в которой рассматривается дело.

Итак, информатизация и информационные технологии играют огромную роль для качественной работы судебных органов, тем самым помогают са-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448; 2021. № 1 (часть I). Ст. 69.

² Концепция информационной политики судебной системы на 2020 - 2030 годы [Электронный ресурс] // Официально опубликована не была. Одобрена Советом судей РФ 05.12.2019. URL: <http://www.ssrfr.ru/news/lienta-novostiei/35630> (дата обращения: 20.03.2021).

³ Федеральный закон от 08 января 1998 года № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223; 2019. № 52 (часть I). Ст. 7805.

⁴ Судебный департамент при Верховном Суде РФ [Официальный сайт]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=170> (дата обращения: 20.03.2021).

⁵ В Верховном Суде Российской Федерации прошел первый Пленум в онлайн-формате [Официальный сайт]. URL: http://www.vsrfr.ru/press_center/news/28930/ (дата обращения: 20.03.2021).

⁶ 20-летнее применение видео-конференц-связи в Верховном Суде Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: http://www.supcourt.ru/press_center/news/28850/ (дата обращения: 20.03.2021).

⁷ Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад. С. 20. URL: <http://crsi.pf/wp-content/uploads/2020/07/w-informacionnie-tehnologii-v-pravosudii.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).

⁸ Мой арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

мим гражданам при обращении в суд за защитой своих нарушенных прав и свобод.

В части 1 статьи 153.1 Арбитражного процессуального кодекса РФ⁹ (далее – АПК РФ) говорится о том, что «лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса могут участвовать в судебном заседании путем использования систем ВКС при условии заявления ими ходатайства об этом и при наличии в арбитражных судах или судах общей юрисдикции технической возможности осуществления ВКС». Здесь стоит пояснить, что в норме АПК РФ уже содержится необходимая информация по применению информационной технологии, такой как система ВКС, что доказывает эффективность названного средства в информационном мире.

Определим положительные тенденции различных видов информатизации в арбитражных судах: система ВКС; система «Мой Арбитр»; аудиопrotocolирование судебных заседаний и другое. Большинство документов принимаются в виде подписанных сканкопий через авторизацию на портале «Госуслуги» (ЕСИА). Однако ряд документов, например, заявления о принятии обеспечительных мер, принимаются названными судами, только если они подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью¹⁰. Также возможно отправить документы по почте заказным письмом с описью вложения, однако в условиях пандемии это может быть крайне проблематично, а отправка документа через Почту России в электронном виде возможно только до пяти страниц¹¹.

В арбитражных судах в 2020 году были введены во время первой волны пандемии ограничительные меры и большое количество заседаний было уже назначено до 30 апреля 2020 года. Так, в постановлении Президиума Верховного Суда РФ и Президиума Совета судей РФ от 29 апреля 2020 г. № 822¹² содержатся рекомендации о проведении заседаний посредством ВКС или системы веб-конференции, что могло бы открыть новые возможности для сторон. По нашему мнению, проведение судебного заседания в арбитражном суде посредством ВКС в период пандемии обусловлено следующим. Процессуальная возможность использования названного средства дистанционной связи существует только с участием организующего (или «обеспечивающего») суда, который должен установить личность участника процесса и

проверить его полномочия для допуска его к участию в заседании, проводимом другим судом. Возможность использования ВКС из дома или рабочего кабинета на настоящий момент в процессуальном законодательстве не закреплена. С другой стороны, проведение таких заседаний в арбитражном суде поможет участникам процесса присутствовать в судебном процессе – нет нарушения принципа доступа к судебной защите, так как они могут подключаться с любого технического устройства.

На сегодняшний момент использование информационных технологий (веб-конференция или онлайн-заседание) в судебной системе не стоит на месте и их возможности применимы в нашей стране как при экстренных обстоятельствах (например, пандемия), так и в дальнейшем для рассмотрения дела более оперативно с точки зрения сроков, а также для сокращения финансовых расходов участников арбитражного правоотношения. По данным на начало марта 2021 года, к системе онлайн-заседаний подключено 99 арбитражных судов¹³. На 13 июля 2020 года «проведено 19213 онлайн-заседаний, при этом назначено к рассмотрению еще 30131 заседаний, а всего подано 59381 ходатайств о проведении судебных заседаний в онлайн-режиме»¹⁴ (например, судебное заседание Двенадцатого арбитражного апелляционного суда (Саратов) по делу № А12-32497\2019 от 14 мая 2020 года¹⁵). По мнению замдиректора Института правовых исследований НИУ ВШЭ А.В. Кашанина, «если бы не было пандемии и введения ограничений, внедрение подобных передовых технологий могло бы обсуждаться еще не один год. И принципиальными тут оказались решимость руководства Верховного суда дать старт онлайн-правосудию и готовность арбитражных судов эти инновации оперативно реализовать»¹⁶.

Первое заседание посредством онлайн состоялось 28 апреля 2020 года в Арбитражном суде Ямало-Ненецкого автономного округа во время ограничительных мер, введенных в нашей стране. Стороны прошли авторизацию на сайте арбитражного суда и с помощью личных устройств видеотрансляции подключились к судебному разбирательству (дело № А81-172/2020)¹⁷.

Анализируя положительный опыт обоснования по вопросу использования информационных технологий и средств, следует обратить внимание и на отдельные недостатки:

⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012; 2020. № 50 (часть III). Ст. 8073.

¹⁰ «Встать, суд идет... онлайн», или 8 ответов о новом режиме работы российских судов [Сайт]. URL: <http://www.garant.ru/article/1345108/#ixzz6TTx4TTrt> (дата обращения: 20.03.2021).

¹¹ Почта России. Электронные письма [Электронный сервис]. URL: <https://zakaznoe.pochta.ru/> (дата обращения: 20.30.2021).

¹² Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 822 [Официальный сайт]. URL: <https://vsrf.ru/files/28876/> (дата обращения: 20.03.2021).

¹³ Мой Арбитр. Перечень судов, для которых доступна возможность проведения онлайн-заседаний [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru/#help/4/56> (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁴ Информационные технологии в правосудии: состояние и перспективы. Россия и мир. Аналитический доклад. С. 7. URL: <http://crsp.pf/wp-content/uploads/2020/07/w-informacionnie-tehnologii-v-pravosudii.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁵ Прямая трансляция судебного заседания по делу А12-32497/2019 [Официальный сайт]. URL: <https://12aas.arbitr.ru/node/14690> (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁶ Суды справились с COVID-19 с помощью новых технологий [Сайт]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4415498> (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁷ В АС ЯНАО прошло первое онлайн-заседание [Сайт]. URL: https://pravo.ru/news/221158/?desc_search= (дата обращения: 20.03.2021).

1. Необеспеченность техническими устройствами связи некоторых граждан. Здесь можно сказать о нарушении принципа транспарентности. Как известно, правосудие должно быть доступно для всех, вместе с тем много наших сограждан в силу возраста, финансовых затруднений в жизни, образования не могут иногда использовать данные технологии при обращении в суд. Однако технические проблемы могут возникнуть не только у физических лиц, но и у арбитражного суда. Например, по делу № А40-120887/2020¹⁸ Арбитражный суд города Москвы отказал обществу с ограниченной ответственностью «Газпром Инвест» в проведении судебного заседания по делу к Федеральной антимонопольной службе по ВКС из-за отсутствия у суда технической возможности.

В настоящий период отечественными исследователями также определяется риск трансформации проблемы доступности правосудия из ее традиционного представления в проблему цифровой доступности правосудия¹⁹.

2. Психологический аспект электронного правосудия. Эта проблема давно уже обсуждается и до сих пор остается нерешенной. В данном случае применяется принцип дистанционности, который в правосудии заключается во внедрении в судебную деятельность бездокументарных механизмов взаимодействия суда и иных субъектов, позволяющих организовать такое взаимодействие без непосредственного контакта, в удаленном доступе граждан с использованием личных средств связи (компьютер, мобильный телефон и т. д.).

«Принцип дистанционности в правосудии может вступать в противоречие с принципом непосредственности судебного разбирательства»²⁰. В арбитражном судопроизводстве данное обстоятельство имеет меньшее значение по сравнению с гражданским процессом, потому как считается по большей части «документарным» разбирательством. Тем не менее искажение изображения, звука при использовании онлайн технологий имеют место быть из-за нестабильности средств связи, а также типа используемого оборудования. Считается, что непосредственное участие в рассматриваемом деле «повышает» значимость объяснений лиц, участвующих в деле. На наш взгляд, с учетом того, что арбитражный процесс становится более профессиональным из-за требований о наличии высшего юридического образования к представителям доверителей в указанных судах, психологический аспект имеет свое значение только в случае

получения объяснений «непрофессиональных» участников судебного разбирательства.

3. Проблемы технического характера при проведении судебного заседания посредством онлайн - заседания. Так, в настоящее время некоторые участники непосредственно в процессе не могут приобщить все необходимые документы при использовании дистанционных средств связи. Четкого урегулирования по данному вопросу в АПК РФ не предусмотрено и, по нашему мнению, целесообразно внести дополнения в ч. 1 и ч. 2 ст. 162 АПК РФ: «1. При рассмотрении дела арбитражный суд должен непосредственно или посредством онлайн - заседания исследовать доказательства по делу: ознакомиться с письменными доказательствами, осмотреть вещественные доказательства, заслушать объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, заключения экспертов, консультации специалистов, а также огласить такие объяснения, показания, заключения, консультации, представленные в письменной форме.

2. Воспроизведение аудио- и видеозаписей проводится арбитражным судом в зале судебного заседания или в ином специально оборудованном для этой цели помещении, или посредством онлайн - заседания при технической возможности. Факт воспроизведения аудио- и видеозаписей отражаются в протоколе судебного заседания».

Возникают вопросы, как и каким способом срочно направить документы оппоненту, если нет времени это сделать через арбитражный суд в случае форс-мажорных ситуаций либо в период пандемии, когда все суды закрываются в связи с ограничительными мерами. На наш взгляд, участники процесса до начала судебного заседания или во время судебного заседания могут представить документы, если оно проводится посредством онлайн - заседания, в самом чате, например, ZOOM, либо в специально созданной программе - приложении в дополнение к сервису «Мой Арбитр». Предлагается «встроить функционал, который позволяет на онлайн - заседании показывать экран одного из участников заседания. Тогда можно открывать нужные документы у себя на компьютере, переключаться с веб-камеры на демонстрацию экрана, и все видят, на какое доказательство нужно обратить внимание»²¹.

Представленный Минюстом России 19 октября 2020 года проект Федерального закона о внесении изменений в кодифицированные и иные законодательные акты²² содержит нормы по законодательно-

¹⁸ Определение Арбитражного суда города Москвы от 07 августа 2020 года по делу № А40-120887/2020 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/815f4e90-c7d4-496d-89da-4f8622bfffda/55f908a5-6404-4d47-ad64-9d75cb843480/A40-113487-2020_20200807_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁹ См. подробнее: Брановицкий К.Л. Влияние информационных технологий на гражданское судопроизводство // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 7. С. 24-27.

²⁰ Василькова С.В. Электронное правосудие в цивилистическом процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 9-10.

²¹ Онлайн - заседания в арбитражных судах. Как юристы пользуются новым сервисом [Электронный ресурс] // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 7. URL: <https://vip.1jur.ru/#/document/189/820446/d67becb2-68a3-4683-832f-97e6baf0ad45/?of=sory-b3971108ef> (дата обращения: 20.03.2021).

²² Проект Федерального закона «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России 19.10.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/56852231/> (дата обращения: 20.03.2021)..

му урегулированию использования веб-конференции арбитражными судами России. Так, вводится в АПК РФ ст. 153.2 «Участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции», в ч. 3 которой устанавливается, что участники арбитражного правоотношения «вправе в ходе судебного заседания подавать в арбитражный суд заявления, ходатайства и прилагаемые к ним документы в электронном виде». В названном документе не уточняется какие именно доказательства могут быть исследованы посредством онлайн общения, а также не регламен-

тируется порядок и способ их предъявления в суд в дистанционной форме.

Таким образом, использование современных информационных технологий (ВКС, онлайн – заседание и другие технологии) в арбитражных судах позволяют значительно повысить уровень доступа, доверия населения к правосудию, улучшить его качество и снизить сроки рассмотрения дела в суде. Все перечисленные действия снизят распространение Covid-19 или иной другой инфекции среди участников судебного процесса, персонала суда.

Библиографический список

1. Брановицкий К.Л. Влияние информационных технологий на гражданское судопроизводство // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 7. – С. 24-27.
2. Василькова С.В. Электронное правосудие в цивилистическом процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2018. – 25 с.

Рецензент: Афанасьев С.Ф., заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор.

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ИСМАГИЛОВ РИНАТ АЛЬБЕРТОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Уфимского юридического института МВД России, 450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2, rinatismagilov@mail.ru

ЛАТЫПОВ ВАДИМ САГИТЬЯНОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса Уфимского юридического института МВД России, 450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2, vadi-latypov@yandex.ru

К ВОПРОСУ АДАПТАЦИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНУЮ ФОРМУ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ

ISMAGILOV RINAT ALBERTOVICH

candidate of legal Sciences, associate Professor of the criminal procedure Department of the Ufa law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia, 450103, Ufa, muksinova str., 2, rinatismagilov@mail.ru

LATYPOV VADIM SAGITYANOVICH

candidate of legal Sciences, associate Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 450103, Ufa, Muksinovastr., 2, vadi-latypov@yandex.ru

TO THE QUESTION OF ADAPTATION OF INFORMATION TECHNOLOGY IN THE CRIMINAL PROCEDURAL FORM IN THE WORK OF BODIES OF INQUIRY

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы адаптации информационных технологий в уголовно-процессуальную форму. Авторами отмечено, что интеграция процесса использования информационных технологий в уголовном судопроизводстве, в том числе в ходе дознания, осуществляется неэффективно, хотя применение информационных технологий должно осуществляться в строгом соответствии с формой уголовно-процессуальной деятельности.

Кроме того отсутствует легальное определение технических средств в УПК РФ, при этом в нормах уголовно-процессуального законодательства данный термин часто употребляется. Проблема отсутствия единого подхода к пониманию технических средств в уголовном судопроизводстве ведет к различному толкованию существующих в законодательстве формулировок, а в последствии и влияет на качество осуществляемого дознания.

На основе анализа ч. 3 ст. 189 и ч. 1 ст. 279 УПК РФ (право потерпевшего, свидетеля в рамках производства допроса на пользование различными записями и пометками) обращается внимание на то, что отдельные упущения, в том числе касающиеся использования информационных технологий могут существенно нарушать права участников уголовного процесса.

В статье дается авторская классификация информационных технологий, используемых в деятельности органов дознания, выделены подвиды использования технических средств в рамках производства дознания с указанием проблемных аспектов, элементы информационных технологий.

Ключевые слова: информационные технологии, уголовно-процессуальная форма, дознание, технические средства, эффективность расследования, программные комплексы, информационное обеспечение, участники уголовного судопроизводства.

Review. *The article deals with the issues of adaptation of information technologies in the criminal procedure form. The authors note that the integration of the process of using information technologies in criminal proceedings, including in the course of an inquiry, is ineffective, although the use of information technologies should be carried out in strict accordance with the form of criminal procedural activity.*

In addition, there is no legal definition of technical means in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, while this term is often used in the norms of criminal procedure legislation. The problem of the lack of a unified approach to the understanding of technical means in criminal proceedings leads to a different interpretation of the existing wording in the legislation, and subsequently affects the quality of the investigation.

Based on the analysis of part 3 of article 189 and part 1 of article 279 of the code of criminal procedure (the right of the victim or witness in the proceedings questioning the use of different records and notes) draws attention to the fact that some omissions, including those relating to the use of information technology can significantly violate the rights of participants in criminal proceedings.

The article gives the author's classification of information technologies used in the activities of the bodies of inquiry, identifies the subspecies of the use of technical means in the framework of the investigation, indicating the problematic aspects, elements of information technology.

Keywords: *information technologies, criminal procedure form, inquiry, technical means, efficiency of investigation, software systems, information support, participants in criminal proceedings.*

Основной особенностью информационных технологий в деятельности органов дознания является их привязка к уголовно-процессуальной форме. Понятие уголовно-процессуальной формы вообрало в себя основные составляющие осуществления процессуальной деятельности, в том числе в подразделениях, осуществляющих дознание по уголовным делам. Более того, важность указанной привязки заключается в том, что порядок соблюдения уголовно-процессуальной формы в рамках осуществления дознания является необходимым для достижения общих условий законности производства по уголовному делу. Указанное свидетельствует о том, что применение информационных технологий в деятельности дознания должно осуществляться в строгом соответствии с формой уголовно-процессуальной деятельности.

Общее понятие уголовно-процессуальной формы строится на определенных элементах, среди которых: общие аспекты производства по уголовному делу, аспекты осуществления и реализации отдельных самостоятельных стадий уголовного судопроизводства, аспекты осуществления отдельных процессуальных действий, а также принятия различных процессуальных решений. Кроме того, важной составляющей уголовно-процессуальной формы является то, что в процессе реализации вышеуказанных элементов строго должны соблюдаться права и законные интересы участников уголовного судопроизводства.

В связи с этим в рамках регламентирования уголовного судопроизводства существует ряд норм, которые связаны с правами отдельных участников уголовного судопроизводства. Вместе с тем прямого указания на использование при этом технических средств нет.

Так, в ч. 3 ст. 189 УПК РФ, а также ч. 1 ст. 279 УПК РФ закреплено право свидетеля в рамках производства допроса на пользование различными за-

писями и пометками. Отметим, что в силу развития технического прогресса такие записи могут быть выполнены на различных технических устройствах, однако в положениях норм УПК РФ об этом ничего не сказано. Вместе с тем, учитывая четкое следование уголовно-процессуальной форме, существует вероятность запрета, например, свидетелю, использовать в процессе допроса свой мобильный телефон или планшет, который содержит такие записи.

Анализируя приведенный пример, необходимо сделать вывод о том, что должное регулирование применения информационных технологий в рамках уголовно-процессуального законодательства соответствует критериям эффективности уголовного процесса, вместе с тем, отдельные упущения, в том числе касающиеся использования информационных технологий могут существенно нарушать отдельные права участников уголовного судопроизводства.

Следующим важным аспектом рассмотрения особенностей использования информационных технологий в рамках осуществления дознания является вопрос, который присущ производству отдельных следственных действий в рамках указанной формы предварительного расследования. Очевидно, что в процессе осуществления отдельных следственных действий требуется участие дополнительных профессиональных участников уголовного судопроизводства, к примеру, специалистов. В частности, выемка электронных носителей, как правило, осуществляется с участием специалиста. Вместе с тем, положения уголовно-процессуального законодательства регламентируют лишь юридическую сторону указанного процесса, оставляя без внимания техническую¹.

Очевидно, что без своеобразной адаптации информационных технологий в уголовно-процессуальную форму невозможно будет осуществить их использование. Следовательно, нужно вести речь об

¹ Медведева М.О. К вопросу об информационных технологиях в уголовном процессе // *Общественные науки.* 2016. № 3. С. 388.

уголовно-процессуальной форме информационных технологий, которая должна иметь строгое законодательное выражение, которое составляют различные условия применения, правила фиксации, а также порядок использования информационных технологий в уголовном судопроизводстве.

В связи со сказанным, следует выявить видовой состав информационных технологий в процессе осуществления дознания в рамках уголовно-процессуальной формы. Вместе с тем, для начала стоит упомянуть, что, зачастую, законодатель связывает информационные технологии с использованием определенных технических средств, что, по нашему мнению, является неоправданным.

На рисунке 1. представлена авторская классификация информационных технологий, используемых в деятельности органов дознания.

Рисунок 1. Классификация информационных технологий, используемых в деятельности органов дознания



Итак, первым элементом классификации информационных технологий в процессе дознания являются технические средства. Необходимо отметить, что в рамках ст. 5 УПК РФ отсутствует легальное определение технических средств, однако в структуре иных положений УПК РФ оно часто употребляется. Приведем некоторые примеры. В уголовно-процессуальном законодательстве, а именно в ст. 170 УПК РФ указывается, что в случае осуществления следственного действия без участия понятых должны применяться технические средства фиксации хода и результатов. Указанный пример, поднимает еще один актуальный вопрос уголовного процесса, а именно необходимость участия понятых в уголовном судопроизводстве.

Еще одно указание на технические средства содержится в ст. 166 УПК РФ, где отмечается, что протокол следственного действия составляется либо от руки, либо с применением технических средств. Также в качестве примера можно привести ст. 58 УПК РФ, где закреплена возможность исследования материалов уголовного дела с помощью различных технических средств.

Основной проблемой, которая связана с рассматриваемым видовым элементом информационных технологий, является то, что в УПК РФ отсутствует понятийное значение технических средств. Так, Медведева М.О. указывает, что такой подход не способствует комплексному определению необходимых, т.е. основных, существенных признаков технического

средства, который необходим для выявления их доказательственного обозначения. Следовательно, является затруднительным осуществление прогнозирования установления общих процессуальных закономерностей при формировании и использовании сведений, получаемых с помощью таких средств².

Родивилина В.А. отмечает, что проблема отсутствия единого подхода к пониманию технических средств в уголовном судопроизводстве ведет к различному толкованию существующих в законодательстве формулировок и влияет на качество осуществляемого дознания³. Также отметим, что отдельные исследователи являются сторонниками введения не только понятия технических средств, но и нормы, которая будет посвящена порядку их использования, в том числе в процессе доказывания.

Далее необходимо выделить подвиды использования технических средств в рамках производства дознания:

- технические средства, используемые в процессе осуществления общих аспектов деятельности дознавателя. В качестве примера приведем некоторые нормативные положения, которые касаются рассматриваемого подвида. Так, в ст. 166 УПК РФ закреплена возможность изготовления протокола с помощью технических средств. Вместе с тем, законодатель не раскрывает, что подразумевается под такими техническими средствами. Очевидно, речь идет о средствах компьютерной техники;

- технические средства, используемые в процессе производства следственных действий. В качестве примера приведем ст. 179 УПК РФ, в которой закреплено, что фотографирование, видеозапись и киносъемка, проводятся с согласия освидетельствуемого лица.

- технические средства, используемые в процессе деятельности иных участников уголовного судопроизводства. Так, в ст. 53 УПК РФ закреплено право защитника снимать копии с материалов уголовного дела, в том числе с помощью технических средств.

- технические средства, используемые для осуществления расследования преступления, розыска подозреваемых.

Вторым используемым в рамках дознания элементом информационных технологий являются информационные ресурсы. Ярким примером указанного элемента является использование различных баз данных в процессе производства дознания с целью более эффективного расследования преступлений.

Несомненно, одним из эффективных способов в целях оперативного раскрытия и профилактики преступлений является информационное обеспечение. Оно заключается в создании банка данных о деяниях, лицах, различных следах, предметах, так или иначе связанных с противоправными деяниями. Такая информация может послужить как доказательством по уголовному делу, так и основой для анализа усло-

² Медведева М.О. Информационные технологии в уголовном процессе: некоторые нормативные определения // Научно-теоретический журнал и информационно-методический журнал «Юрист-правовед». 2016. № 5 (78). С. 104.

³ Родивилина В.А. Проблемы и перспективы регламентации использования технических средств в уголовном процессе // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 3. С. 169.

вий совершения преступления, выявления причинно-следственной связи⁴.

Однако объемы, качество и содержание обрабатываемой информации обуславливают некоторые особенности по созданию, ведению и обслуживанию экспертно-криминалистических учетов в системе правоохранительных органов.

Кроме того, в деятельности должностных лиц органов дознания возникают вопросы к оперативности и актуальности представляемой банками данных информации. Банки данных были созданы в целях повышения эффективности расследования, но, к сожалению, проблемные вопросы с низким техническим оснащением, недостаточной квалификацией сотрудников снижают возможность использовать банки данных как инструмент для установления истины по уголовному делу.

Вместе с тем в рамках уголовно-процессуальной деятельности в ходе осуществления, например, розыска обвиняемых возникает множество проблем, которые необходимо комплексно разрешать. Так, в рамках правового регулирования остаются вопросы доступа к информации в банках данных о розыске подозреваемых, обвиняемых. Существует потребность в разработке должных методических рекомендаций по осуществлению розыска обвиняемых, которые должны отвечать современным тенденциям уголовно-процессуальной деятельности, текущее состояние преступности, а также учитывать возможности использования банков данных. Необходимо отметить, что в рамках мероприятий по розыску подозреваемых, обвиняемых до сих пор часто используются устаревшие методы, которые необходимо модернизировать и проводить соответствующее обучение заинтересованных участников уголовно-процессуальной деятельности. Модернизации должно быть подвергнуто правовое регулирование рассматриваемого процесса, а также материально-техническое обеспечение в целях использования банков данных.

Анализ научной литературы показал, что проблемным вопросам функционирования баз данных в следственной работе посвящено незначительное количество работ. В основном, ученые отмечают низкий материально-технический уровень, недостаточное финансирование развития автоматизированных баз данных⁵.

В рамках дознания большое значение имеет накопление доказательственной базы, вот почему важно с использованием всех имеющихся банков данных определять актуальность и правомерность собранных данных, которые могут послужить доказательством по уголовному делу.

Кроме различных учетов, а также банков данных, для повышения эффективности дознания имеет важ-

ное значение использование правовых информационных систем. Указанные системы содержат в себе массив правовой информации, которая может способствовать не только ознакомлению с необходимыми положениями нормативных правовых актов, но и решать более существенные вопросы. К примеру, с помощью таких систем существует возможность делать выборки судебной практики, исследовать различные источники консультативного характера.

Вместе с тем, в территориальных органах внутренних дел существует достаточное количество проблем по внедрению указанных технологий.

Среди подвидов указанного элемента информационных технологий необходимо выделить:

- использование баз данных;
- использование криминалистических учетов;
- использование информационно-правовых систем.

Третьим элементом рассматриваемой классификации является программно-обеспечивающие ресурсы. Среди указанной составляющей необходимо вести разговор о программных комплексах, которые способствуют повышению эффективности производства предварительного расследования, в том числе в форме дознания. Необходимо отметить, что пока еще рано говорить об активном внедрении в деятельность дознавателей таких программных комплексов. Вместе с тем, в уголовно-процессуальной литературе широко обсуждаются указанные вопросы. Так, активно обсуждается возможность разработки и внедрения элементов программного комплекса «электронное уголовное дело». Бирюкова М.А. утверждает, что внедрение указанного программного комплекса имеет больше положительных аспектов, нежели отрицательных. Внедрение электронного уголовного дела будет способствовать не только рационализации уголовного судопроизводства, но и в большей степени сможет повысить эффективность такого принципа, как оперативность уголовного судопроизводства⁶.

Кроме того, внедрение указанного программного комплекса могло бы быть одним из элементов перехода на электронный документооборот. Отметим, что условия такого перехода только прорабатываются в Российской Федерации, несмотря на то, что уже не один год имеется положительный опыт зарубежных государств⁷.

Необходимо отметить, что в рамках научных исследований осуществляется разработка программных комплексов, связанных с оказанием существенной помощи дознавателям и следователям в рамках расследования отдельных групп преступлений. Так, Муравьев К.В. и Ермаков М.Г. отмечают возможность использования и внедрения программных комплексов, которые будут способствовать расследованию

⁴ Годунов И.В. Организация использования информационных технологий в уголовно-исполнительной системе в аспекте обеспечения безопасности личности, общества и государства в процессе исполнения уголовных наказаний // Юридическая мысль. 2017. № 5 (103). С. 84.

⁵ Морозов А.В. Использование экспертно-криминалистических учетов в расследовании преступлений: монография. М., 2017. С. 25.

⁶ Бирюкова Н.А. Электронное уголовное дело // Studium. 2016. № 4-3 (41). С. 3.

⁷ Долгов А.М. О необходимости правовой регламентации электронного документооборота при расследовании уголовного дела // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2018. № 3. С. 34.

преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств с использованием телекоммуникационных технологий. В своем исследовании авторы утверждают, что существует необходимость внедрения дистанционной формы осуществления различных исследований в рамках указанных преступлений⁸. Единственной проблемой внедрения таких программных комплексов является то, что отсутствует должная правовая база, которая будет способствовать таким инновациям.

В заключении отметим, что основная особенность использования информационных технологий в деятельности органов дознания связана с тем, что указанный процесс должен быть интегрирован в уголовно-процессуальную форму. Вместе с тем, анализ уголовно-процессуальных положений показал, что интеграция процесса использования информационных технологий в уголовном судопроизводстве, в том числе в ходе дознания, осуществляется крайне неэффективно. В законодательных положениях отсутствует ряд понятий, отсутствует закрепленный порядок использования отдельных элементов информационных технологий.

В ходе анализа уголовно-процессуального законодательства удалось классифицировать основные элементы информационных технологий в рамках

производства дознания. Необходимо исходить из трех взаимосвязанных элементов, среди которых, во-первых, технические средства, которые в свою очередь делятся на:

- технические средства, используемые в процессе осуществления общих аспектов деятельности дознавателя.

- технические средства, используемые в процессе производства следственных действий.

- технические средства, используемые в процессе деятельности иных участников уголовного судопроизводства.

- технические средства, используемые для осуществления расследования преступления, розыска подозреваемых.

Во-вторых, необходимо вести речь об информационных ресурсах, которые также являются неотъемлемой частью информационных технологий, которые в свою очередь включают в себя базы данных, криминалистические учеты, а также информационно-правовые системы.

Третьим элементом рассматриваемой системы являются программно-обеспечивающие ресурсы. Среди указанной составляющей необходимо вести речь о различных программных комплексах, способствующих производству дознания.

Библиографический список

1. Бирюкова Н.А. Электронное уголовное дело // Studium. - 2016. - № 4-3 (41). - С. 2-10.
2. Годунов И.В. Организация использования информационных технологий в уголовно-исполнительной системе в аспекте обеспечения безопасности личности, общества и государства в процессе исполнения уголовных наказаний // Юридическая мысль. - 2017. - № 5 (103). - С. 82-84.
3. Долгов А.М. О необходимости правовой регламентации электронного документооборота при расследовании уголовного дела // Юридический вестник Кубанского государственного университета. - 2018. - № 3. - С. 32-35.
4. Медведева М.О. К вопросу об информационных технологиях в уголовном процессе // Общественные науки. - 2016. - № 3. - С. 386-391.
5. Медведева М.О. Информационные технологии в уголовном процессе: некоторые нормативные определения // Научно-теоретический журнал и информационно-методический журнал «Юрист-правоведь». - 2016. - № 5 (78). - С. 100-106.
6. Морозов А.В. Использование экспертно-криминалистических учетов в расследовании преступлений: монография. - М., 2017. - 252 с.
7. Муравьев К.В., Ермаков М.Г. Современные возможности судебно-компьютерной экспертизы и меры по совершенствованию практики её назначения при расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств «дистанционным» способом // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. - 2019. - № 3 (90). - С. 182-192.
8. Родивилина В.А. Проблемы и перспективы регламентации использования технических средств в уголовном процессе // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. - 2016. - № 3. - С. 168-170.

Рецензент: Абдраязов Р.Р., заместитель начальника кафедры уголовного процесса Уфимского юридического института МВД России, к.ю.н.

⁸ Муравьев К.В., Ермаков М.Г. Современные возможности судебно-компьютерной экспертизы и меры по совершенствованию практики её назначения при расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств «дистанционным» способом // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2019. № 3 (90). С. 190.

КУКОВЯКИН АЛЕКСАНДР ЕВГЕНЬЕВИЧ

старший преподаватель кафедры уголовного права Омской академии
МВД России, кандидат юридических наук, г. Омск, пр-т Комарова 5;
aekukovyakin@mail.ru

КУЗНЕЦОВ АНАТОЛИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

научный сотрудник Оренбургского института (филиала) Университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент, г. Оренбург,
ул. Комсомольская, 50; tolik_kuznetsov_2013@mail.ru

**ИЗЪЯТИЕ ПРЕДМЕТОВ, НАХОДЯЩИХСЯ ПРИ ТЕЛЕ УМЕРШЕГО
И МЕСТЕ ЕГО ЗАХОРОНЕНИЯ, С КОРЫСТНОЙ ЦЕЛЬЮ:
ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ**

KUKOVYAKIN ALEXANDER EVGENIEVICH

Senior Lecturer of the Department of Criminal Law of the Omsk Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, Candidate of Law, Omsk, 5 Komarova Ave.;
aekukovyakin@mail.ru

KUZNETSOV ANATOLY VLADIMIROVICH

Researcher of the Orenburg Institute (branch) O.E. Kutafin University (MSLA),
Candidate of Law, Associate Professor, 50 Komsomolskaya str., Orenburg;
tolik_kuznetsov_2013@mail.ru

**REMOVAL OF ITEMS THAT ARE WITH THE BODY OF THE DECEASED
AND THE PLACE OF HIS BURIAL FOR A SELFISH PURPOSE:
FEATURES OF QUALIFICATION**

Аннотация. В данной статье рассматривается уголовно-правовая характеристика надругательства над телами умерших и местами их захоронения, предусмотренного в ст. 244 УК РФ. Анализируется постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29, в котором дается разъяснение тайного хищения чужого имущества в случае смерти потерпевшего. В статье разбираются вопросы, связанные с хищением чужого имущества, а также принадлежности имущества, находящегося при теле умершего либо в местах его захоронения. Указываются субъективные и объективные критерии оценки надругательства над телами умерших и местами их захоронения. Причины возникновения трудностей при квалификации данного преступления ввиду неочевидности установления собственника похищенного имущества. Предлагается установить более четкие признаки данного преступления с целью устранения проблемных вопросов при квалификации действий виновного.

Ключевые слова: надругательство, тело умершего, места захоронения, глумление, хищение, имущество, собственность.

Review. This article deals with the criminal-legal characteristics of abuse of the bodies of the dead and their burial places, provided for in Article 244 of the Criminal Code of the Russian Federation. The article analyzes the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 29 of December 27, 2002, which explains the secret theft of other people's property in the event of the death of the victim. The article deals with issues related to the theft of other people's property, as well as the ownership of property located with the body of the deceased or in the places of his burial. The subjective and objective criteria for assessing the abuse of the bodies of the deceased and their places of burial are indicated. The reasons for the difficulties in the qualification of this crime due to the lack of evidence to establish the owner of the stolen property. It is proposed to establish clearer signs of this crime in order to eliminate problematic issues in the qualification of the actions of the perpetrator.

Keywords: abuse, the body of the deceased, burial sites, mockery, theft, property, property.

Уголовно-наказуемое деяние, предусмотренное статьей 244 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения» отличается

специфичностью состава преступления.

Непосредственным объектом данного преступления является общественная нравственность. Предметами посягательства являются тела умерших, места

их захоронения, в том числе надмогильные и иные сооружения, находящиеся на кладбище, а также места, где совершаются церемонии в связи с погребением умерших или их поминовением.

Отметим, что ранее действующая ст. 299 УК РСФСР 1960 г. «Надругательство над могилой, а равно похищение находящихся в могиле или на могиле предметов»¹ была скорректирована путем ухода от такого признака, как хищение, что являлось обоснованным. Однако, данное вмешательство законодателя не сняло ряд вопросов, которые возникают у теоретиков и практиков в процессе правоприменения.

Проанализировав возникающие у правоприменителей вопросы при квалификации преступлений, связанных с надругательством над телам умерших и местами их захоронения, отметим, что надругательство над телами умерших заключается в совершении безнравственных, оскверняющих действий, противоречащих принятым в обществе традициям и обычаям погребения. Такого рода действиями могут быть признаны раскапывание могилы и изъятие оттуда тела умершего, приданого земле в соответствии с принятыми традициями, а также незаконное изъятие органов и тканей, повреждение, расчленение трупа и другие действия.

Однако существуют ситуации, при которых такие «надругательства» сопряжены с хищением предметов и иного имущества, находящегося либо на могиле умершего, либо на самом усопшем. Поэтому возникает ряд вопросов при квалификации содеянного в виду неоднозначности самого факта хищения как деяния, заведомо для виновного причиняющего вред собственнику.

В п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» указано, что в соответствии с законом, под хищением понимаются совершенные с корыстной целью противоправное безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества².

Также, в п. 23.1 данного Постановления дается разъяснение, «что по смыслу закона, ответственность по пункту «г» части 2 статьи 158 УК РФ наступает за совершение кражи из одежды, сумки или другой ручной клади, находившихся только при живом лице. Если лицо совершает кражу из одежды, сумки или другой ручной клади после наступления смерти потерпевшего, его действия в этой части не образуют указанного квалифицирующего признака»³. При этом необходимо учитывать, что похищенное имущество должно находиться на потерпевшем, в его руках или непосредственной близости от потерпевшего.

В приведенных разъяснениях акцент смещен на живых пострадавших лиц, являющихся потерпевшими от преступного посягательства, и на их собственность. В случае смерти потерпевшего, такое деяние лишь указывает на тайный способ хищения без квалифицирующего признака.

Следует отметить, что приобретение, оспаривание и утрата права на собственность - это сложный процесс, регулируемый гражданским законодательством, и тот факт, что собственник имущества умер, не дает оснований считать собственниками его имущества иных лиц без законных на то оснований.

Таким образом, факт причинения вреда собственнику не оспаривается, и неотъемлемый признак хищения (причинение вреда собственнику) присутствует. Однако в указанном выше Постановлении не разъясняется, каким образом квалифицировать изъятие и обращение имущества с тел умерших лиц и в местах их захоронения, необремененного правами наследства.

Безусловно, данное деяние необходимо рассматривать через призму хищения. Но, у хищения имеются свои обязательные признаки такие, как противоправное, безвозмездное изъятие, обращение в свою пользу или пользу третьих лиц чужого имущества причиняя при этом существенный вред собственнику.

В данном случае практически все признаки присутствуют, за исключением причинения вреда собственнику, поскольку таковой отсутствует или юридически не обозначен либо не указан в качестве такового. Поэтому вести речь об этом нет достаточных оснований.

Примером отсутствия факта хищения является изъятие и обращение в свою пользу имущества при отсутствии владельца или прав на эту собственность. Завладение бесхозным имуществом, где отсутствует владелец, потенциальный потерпевший, преступлением являться не может, за исключением, если оборот предмета хищения не регулируется иными сферами законодательства.

В пользу отсутствия признаков хищения свидетельствует и факт изъятия и завладения предметами, находящимися на теле умершего или в местах его захоронения. Так, в толковом словаре С.И. Ожегова понятие изъятие толкуется, как «исключение из чего-нибудь, отступление от чего-нибудь. Допустить изъятие из общего правила. Всё без изъятия»⁴. Тем самым косвенно подтверждается объект данного преступного посягательства, который направлен на выход за существующие нормы морали и правила этического поведения.

Таким образом, разрешая вопрос о квалификации преступного посягательства, связанного с изъятием вещей и предметов, находящихся на теле умершего

¹ Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1960 г. № 40. ст. 591.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2002 № 29 (ред. от 16.05.2017) «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40412/ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2021).

³ (п. 23.1 введен Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.05.2016 № 23) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40412/ (дата обращения: 15.04.2021).

⁴ Толковый словарь Ожегова. URL: <http://endic.ru/ozhegov/Izjatie-10779.html>. (дата обращения: 15.04.2021).

или в местах его захоронения, мы не относим его к понятию хищения, как уголовно-правового признака конкретных преступлений, объектом которых всегда выступают общественные отношения в сфере собственности. В нашем случае объектом преступления являются общественные отношения в сфере нравственности, выразившиеся в пренебрежении этическими нормами и общепринятыми правилами поведения с точки зрения почтения памяти усопших и мест их захоронения.

Вместе с тем, в контексте рассматриваемой темы приходим к выводу, что имеются случаи изъятия предметов и имущества, находящихся при теле умершего или в местах захоронения, с корыстными мотивами. Однако, отсутствие такого признака, как причинение вреда (ущерб) собственнику не позволяет нам признавать такое деяние, как хищение. Изъятие предметов в корыстных целях виновным осуществлено, но это не хищение. Поэтому квалифицировать данное преступление по ст. 158 УК РФ «Кража», полагаем, нельзя.

Считая, что изъятие предметов без причинения вреда собственнику не является хищением, указанное деяние содержит признаки такого преступления, как надругательство над телами умерших и местами их захоронения из корыстных побуждений. Отграничив данные признаки преступления, связанного с завладением предметами, находящимися при теле умершего и местах захоронения, следовало бы их закрепить и законодательно, тем самым облегчая решение правоприменителю ряда проблемных вопросов квалификации. На наш взгляд, целесообразно дополнить состав преступления, предусмотренного ст. 244 УК РФ, квалифицирующим признаком «из корыстных побуждений».

Отметим, что в следственной и судебной практике также отсутствует единая позиция по квалификации в рассматриваемых случаях. Одни правоприменители квалифицируют такие деяния исключительно по ст. 244 УК РФ, другие по статьям о хищении (как правило, это ст. 158 УК РФ), третьи - по их совокупности. При этом следует обратить внимание на то, что некоторая аналогичная неопределенность по данному вопросу наблюдается и в научном сообществе.

Например, схожей с нашей позицией придерживается Ю.М. Ткачевский, указавший, что: «Гроб, одежда на умершем и иные предметы, положенные в гроб, являются ничейным имуществом, они преданы тлению или кремации. Поэтому завладение ими счи-

тается не кражей, а надругательством над телом умершего и местом его захоронения»⁵. А.В. Наумов считает, что «не является предметом преступных посягательств против собственности имущество, находящееся на умершем или при нем. В связи с тем, что после захоронения, когда родственники или наследники добровольно исключили оставленные при усопшем вещи из состава своего имущества, похищение находящихся в могиле предметов квалифицируются не как преступление против собственности, а как преступление против общественной нравственности (ст. 244 УК)»⁶.

Детальное обоснование в поддержку данного мнения представил Е.В. Миллеров, который подчеркнул, что «имущество умершего в момент его смерти и до приобретения этого имущества наследниками не находится в их собственности, и оно вообще не находится ни в чьей собственности. Наследник и будущий владелец имущества, находящего при покойном в момент его смерти, - фигура весьма абстрактная, в то время как ущерб от совершенного преступления всегда причиняется конкретному владельцу. Наконец, не следует забывать и о субъективной стороне. Лицо, совершая хищение должно осознавать, что похищаемые им вещи кому-то принадлежат. При совершении изъятия предметов с тела умершего или находящихся при нем предметов, лицо считает, что эти предметы никому не принадлежат, так как предназначены для погребения вместе с телом умершего»⁷.

А.С. Абдуллаев предложил ввести в ч. 2 ст. 244 УК РФ квалифицирующий признак «из корыстных побуждений»⁸. В целом, соглашаясь с этим мнением, считаем необходимым уточнить некоторые объективные признаки данного преступления.

Иной позиции придерживается А.Н. Игнатов, который полагает, что указанное деяние необходимо квалифицировать как кражу⁹. А.С. Шокель предлагает дополнить ч. 2 ст. 158 УК РФ п. «д», который бы предусматривал уголовную ответственность за «кражу, находящихся на могиле, в могиле либо при трупе предметов»¹⁰. Мнение о квалификации указанных преступлений по совокупности поддерживает З.А. Незнамова¹¹. Данные позиции нам представляются менее удачными.

Некоторые авторы предлагают дополнить абз. 4 п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» и изложить его так: «Действия лица, направленные на хищение имущества с могил или из могил в корыстных целях, в зависимости от способа завладе-

⁵ Курс уголовного права. Учебник для вузов. Том 4. / Под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова. М.: Зерцало-М, 2002. С. 455-456.

⁶ Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. Том 2. Особенная часть. М.: Юридическая литература, 2004. С. 197.

⁷ Миллеров Е.В. О проблемах квалификации хищения предметов, находящихся при теле умершего // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. №4(11) С. 32-34.

⁸ Абдуллаев А.С. Уголовно-правовой и криминологический анализ надругательства над телами умерших и местами их захоронения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2002. С. 6.

⁹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 4-е издание. / Под. ред. В.М. Лебедева. М.: НОРМА, 2005. С. 623.

¹⁰ Шокель А.С. Предупреждение преступлений, связанных с надругательством над телами умерших и местами их захоронения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 13.

¹¹ Уголовное право. Особенная часть: Учебн. для вузов / Под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой, Г.П. Новоселова. М.: НОРМА, 2001. С. 618.

ния им, должны квалифицироваться по совокупности как соответствующее преступление против собственности и надругательство над телами умерших и местами их захоронения»¹². На наш взгляд, с этим нельзя согласиться в силу отсутствия необходимых признаков у предмета хищения.

Анализируя уголовно-правовое регулирование данного вопроса в законодательстве зарубежных стран, считаем его разнонаправленным. Так, обратившись к нормам об уголовной ответственности за надругательство над телами умерших, закрепленным в уголовных кодексах «ближнего зарубежья» (УК Азербайджанской Республики (ст. 245), УК Республики Казахстан (ст. 275), УК Кыргызской Республики (ст. 263) констатируем, что в большинстве вышеуказанных уголовно-правовых нормах законодатели применяют термин «хищение», а в статьях о надругательстве в УК Литвы и Узбекистана применяется термин «изъятие». Исходя из этого, напрашивается

логичный вывод о том, что в одних государствах данное преступление считается хищением, а в других - нет.

На основании изложенного полагаем, что решить этот вопрос возможно более детальным описанием состава совершаемого противоправного деяния, направленного на изъятие и завладение предметами и имуществом, находящимся при теле умершего и месте его захоронения, с корыстной целью, а именно путем внесения изменений в ч. 2 ст. 244 УК РФ «Надругательство над телами умерших и местами их захоронения».

По нашему мнению, введение в ст. 244 УК РФ такого квалифицирующего признака, как совершение преступления, сопряженного «с изъятием и завладением предметами и имуществом из корыстных побуждений», будет в полном объеме раскрывать субъективные и объективные признаки указанного состава преступления.

Библиографический список

1. Абдуллаев А.С. Уголовно-правовой и криминологический анализ надругательства над телами умерших и местами их захоронения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2002. – 28 с.
2. Калужская А.В. Квалификация надругательства над телами умерших и местами их захоронения, сопряженного с тайным хищением, а также умышленным уничтожением или повреждением чужого имущества: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета МВД России. – № 4. – 2017. – С. 92-96.
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 4-е издание. / Под ред. В.М. Лебедева – М.: НОРМА, 2005. – 623 с.
4. Курс уголовного права. Учебник для вузов. Том 4. / Под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова – М.: Зерцало-М, 2002. – 470 с.
5. Миллеров Е.В. «О проблемах квалификации хищения предметов, находящихся при теле умершего» / Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. – 2012. – № 4(11). – С. 32-36.
6. Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. Том 2. Особенная часть – М.: Юридическая литература, 2004. – 832 с.
7. Толковый словарь Ожегова. URL: <http://endic.ru/ozhegov/Izjatie-10779.html> (дата обращения: 15.04.2021).
8. Уголовное право. Особенная часть: Учебн. для вузов / Под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой, Г.П. Новоселова – М.: НОРМА, 2001. – 1008 с.
9. Шокель А.С. Предупреждение преступлений, связанных с надругательством над телами умерших и местами их захоронения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2011. – 29 с.

Рецензент: Лупырь М.В., преподаватель кафедры уголовного права Омской академии МВД России, к.ю.н.

¹² Калужская А.В. Квалификация надругательства над телами умерших и местами их захоронения, сопряженного с тайным хищением, а также умышленным уничтожением или повреждением чужого имущества: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 4. С. 92.

РЕЗЕПКИН АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
post@oimsla.edu.ru

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧАСТИЯ В ДЕЛЕ СВИДЕТЕЛЕЙ И ВОЗМОЖНОСТЬ ИХ ДОПРОСА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РФ

REZEPKIN ALEKSANDR MIKHAILOVICH

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of procedural criminal law and criminalistics, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
post@oimsla.edu.ru

ENSURING THE PARTICIPATION OF WITNESSES IN THE CASE AND THE POSSIBILITY OF THEIR INTERROGATION IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. В статье на основе анализа УПК РФ и следственно-судебной практики Оренбургской области обозначены отдельные вопросы обеспечения участия свидетелей и возможности их допроса в досудебном и судебном производстве по уголовному делу, высказываются собственные теоретические суждения и предложения о необходимости внесения изменений в уголовно-процессуальный закон РФ.

Ключевые слова: Свидетель, обеспечение явки свидетеля, повестка, вызов и приглашение свидетеля, удаление свидетеля, допрос, следственные действия, судебное разбирательство.

Review. Based on the analysis of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation and the investigative and judicial practice of the Orenburg region, the article identifies certain issues of ensuring the participation of witnesses and the possibility of their interrogation in pre-trial and judicial proceedings in a criminal case, expresses its own theoretical judgments and proposals on the need to amend the criminal procedure law of the Russian Federation.

Keywords: Witness, ensuring the appearance of a witness, summons, summoning and inviting a witness, removing a witness, questioning, investigative actions, court proceedings.

В соответствии со ст. 56 УПК РФ свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для расследования и разрешения уголовного дела, и которое вызвано для дачи показаний. Вызвать свидетеля в зависимости от стадии уголовного процесса может только компетентное должностное лицо, наделенное властно-распорядительными полномочиями по правилам ст. 188 и ст. 232 УПК РФ. Вопрос возможного и обязательного участия, как правило, решается в досудебном производстве, поскольку в деле, направляемом прокурором в суд для рассмотрения уголовно-правового спора по существу, практически всегда имеются протоколы уже допрошенных свидетелей, и они же свидетели, согласно ч. 4 ст. 220, п. 9 ч. 1 ст. 225, ч. 10 ст. 226.7 УПК РФ в большинстве случаев указываются в списке подлежащих вызову в судебное заседание лиц со стороны обвинения и защиты с указанием их места жительства и (или) места нахождения. Исключение составляют те свидетели, которые, как мы выяснили при анализе уголовных дел, были допрошены, но сведения, содержащиеся в протоколе, не позволяют установить наличие или отсутствие

обстоятельств, подлежащих доказыванию, что разумеется не лишает права других участников уголовного судопроизводства ходатайствовать об их допросе, а равно других лиц, которых не было в досудебных стадиях, в судебном разбирательстве. Впоследствии в судебном производстве в рамках общего порядка подготовки к судебному заседанию в соответствии со ст. 231 УПК РФ судья неизбежно задается вопросом вызова в судебное заседание лиц по спискам, представленным сторонами, и уже в подготовительной части судебного заседания, руководствуясь ст. 262 и 264 УПК РФ, проверяет явку лиц, которые должны участвовать в судебном заседании и удаляет свидетелей в целях обеспечения достоверности их показаний. Анализируя изложенное, уже можно констатировать факт признания законодателем в качестве свидетеля, не просто лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, а субъекта, вызванного для дачи показаний, что свидетельствует о необходимости инициирования самого факта допроса заинтересованным участником уголовного судопроизводства, где приоритетную роль в соответствии со ст. 15 УПК РФ должны играть стороны, а не суд.

Если говорить об участниках уголовного судопроизводства, не наделенных властно-распорядительными полномочиями, к числу которых можно отнести подозреваемого, обвиняемого, защитника, потерпевшего и других, то универсальным средством инициации, появления в уголовном деле свидетеля будет не повестка, а ходатайство, заявленное в любой момент производства должностному лицу, компетентному его разрешить в порядке, установленном ст. 122 УПК РФ. Вот она - известная нам классическая процессуальная модель появления в деле свидетелей, указывающая на два давно известных признака, предполагающая их дальнейший допрос в целях получения самостоятельного вида доказательств. Следственная практика давно выработала свой маршрут в обозначенном нами вопросе исследования и с точки зрения реализации закрепленных в уголовно-процессуальном законе норм не вызывает особых трудностей в силу того, что досудебное производство является преимущественно розыскным. Чего нельзя сказать о судебном производстве, что уже затрагивалось нами в одной из работ, где предлагалась новая редакция ст. 264 УПК РФ, которая, учитывая действующую редакцию УПК РФ от 05.04.2021 г., должна быть следующей: «Статья 264. Удаление свидетелей и лиц, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, из зала судебного заседания».

1. По распоряжению председательствующего явившиеся свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, до начала их допроса удаляются в сопровождении сотрудника органов принудительного исполнения Российской Федерации из зала судебного заседания. При этом председательствующий указывает на их место нахождения до вызова на допрос и разъясняет обязанность, согласно которой не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не могут общаться друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с иными лицами, находящимися в зале судебного заседания.

2. Сотрудник органов принудительного исполнения Российской Федерации принимает меры к тому, чтобы не допрошенные судом свидетели и лица, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, не общались друг с другом, а равно допрошенными свидетелями, а также с иными лицами, находящимися в зале судебного заседания».

Анализируя действующую, а равно предложенную нами редакцию ст. 264 УПК РФ, мы исходим из презумпции наличия вызванных судебной повесткой свидетелей и обладания сведениями, имеющими значение для уголовного дела в зале судебного заседа-

ния, с одной стороны, и возможности их последующего допроса в соответствии с нормами уголовно-процессуального закона, с другой стороны, что в сущности является традиционным подходом при характеристике свидетелей и в полной мере соотносится с ч. 1 ст. 56 УПК РФ. Между тем, мы считаем для себя принципиальным в настоящей статье преимущественно вести речь не только о свидетелях, обозначенных в упомянутых выше списках (п. 4 ч. 2 ст. 231 УПК РФ), но и тех, которые не вызываются, а приглашаются сторонами. Так, защитник и другие участники уголовного судопроизводства вправе в соответствии с ч. 4 ст. 271 УПК РФ заявить по сути обязательное для суда ходатайство о допросе в судебном заседании лица в качестве свидетеля или специалиста, о которых, кроме самого ходатайствующего, никто из участников процесса не знал и естественно их явку и участие в процессе не прогнозировал. Данные процессуальные вопросы, напрямую влияющие на рассмотрение дела, по общему правилу решаются в подготовительной части судебного заседания. Именно поэтому председательствующий в соответствии с ч. 1 ст. 271 УПК РФ опрашивает стороны о том, имеются ли у них ходатайства о вызове новых свидетелей, экспертов и специалистов, об истребовании вещественных доказательств и документов или об исключении доказательств, полученных с нарушением требований УПК РФ для того, чтобы впоследствии совершить предусмотренные ст. 264 УПК РФ процессуальные действия. Казалось бы, все предельно просто, понятно и нет никаких, связанных с обеспечением участия свидетеля в следственно-судебной практике, процессуальных казусов. Однако, как мы полагаем, по меньшей мере три атипичных случая с участием свидетелей нуждаются в скрупулезном анализе, что заставляет нас обратиться к практике реализации ч. 1 ст. 56, ст. 122, ст. 188, ст. 232, ст. 262, ст. 264 УПК РФ и составляет основную часть настоящего исследования. Первый казус апробирован практикой и представляет собой процессуальную ситуацию, когда судья, секретарь судебного заседания или сотрудник органов принудительного исполнения Российской Федерации забыли удалить свидетелей или удалили, но не всех. Второй, в известном нам примере, напрямую связан с защитником, который заблаговременно до начала судебного разбирательства не заявлял ходатайства о допросе конкретного лица в качестве свидетеля, но само лицо «потенциального свидетеля» пригласил, которое все время находилось в зале судебного заседания с момента его открытия вплоть до судебного следствия (ст. ст. 261, 278 УПК РФ). Третий случай относится к числу гипотетических. Речь идет о лице «тайном свидетеле», которое присутствовало в зале открытого судебного заседания, но не вызывалось должностным лицом в качестве свидетеля, а равно о необходимости его допроса никто из участников процесса не ходатайствовал не планировал этого делать, а впоследствии само лицо изъявило желание дать показания относительно рассматриваемых обстоятельств дела. В связи с этим

возникает вопрос о том, можно ли обозначенных лиц допрашивать в рамках судебного следствия наряду с предварительно удаленными и в последующем в нужный момент приглашенными в зал судебного заседания свидетелями?! Обратимся к первому казусу и сразу ответим нет, поскольку налицо нарушение ст. 264 УПК РФ, в ч. 1 которой сказано о том, что явившиеся свидетели до начала их допроса удаляются из зала судебного заседания. Если данных лиц все-таки допросили, то их показания должны признаваться недопустимыми (ст. 75 УПК РФ). Анализируя второй случай, руководствуясь формальным основанием, мы приводим те же аргументы, однако если представить себе ситуацию, при которой приглашенное лицо отсутствовало в зале судебного заседания, но находилось в здании суда, считаем, что в случае заявления в установленном законом порядке соответствующего ходатайства заинтересованным участником, судья обязан допросить данное лицо в качестве свидетеля, поскольку подобное согласуется с содержанием ст. ст. 119-122, 271 УПК РФ. Согласно аналитической справке, составленной судебной коллегией по уголовным делам Оренбургского областного суда, в практике судов Оренбургской области отсутствуют случаи, когда судьи отказывали сторонам в удовлетворении ходатайства о допросе в судебном заседании лица в качестве свидетеля или специалиста, явившегося в суд по инициативе сторон (ч. 4 ст. 271 УПК РФ). Именно поэтому считаем целесообразным ч. 4 ст. 271 УПК РФ изложить в новой редакции: «Суд обязан удовлетворить ходатайство, заявленное в порядке, предусмотренном статьями 119-122 настоящего кодекса, о допросе в судебном заседании лица в качестве свидетеля или специалиста, явившегося в суд по инициативе сторон». Примечательно то, что ч. 4 ст. 271 УПК РФ указывает на состязательный характер процессуальных отношений участников уголовно-правового спора, где определяется беспристрастная роль суда и обязанность по созданию необходимых условий для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав (ст. 15 УПК РФ).

Обращаясь к практике судов Оренбургской области, интересным представляется то, что в подготовительной части судебного заседания судьи удовлетворяют следующие ходатайства, не указанные в ч. 1 ст. 271 УПК РФ:

- о допуске к участию в деле представителей потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика;
- о допуске в качестве защитника наряду с адвокатом одного из близких родственников подсудимого или иного лица, о допуске которого ходатайствует подсудимый;
- о приобщении к материалам дела документов;
- о приобщении искового заявления;
- о принятии мер по обеспечению приговора в части гражданского иска. Приведенную нами редакцию ч. 4 ст. 271 УПК РФ не следует воспринимать как

безусловное основание удовлетворения соответствующих ходатайств. Так, отказывая сторонам в удовлетворении ходатайств, судьи районных судов Оренбургской области приводили следующие мотивы:

- при заявлении ходатайства о допросе свидетеля сторона не может указать фамилию, имя, отчество лица и другие сведения его характеризующие;
- при заявлении ходатайства о допросе свидетеля сторона не пригласила лицо в суд, тем самым не обеспечило его явку.

Законодатель не дает ответа на вопрос о том, вправе ли суд удовлетворить ходатайство, заявленное защитником о допросе свидетеля, явку которого он не может самостоятельно обеспечить в силу того, что он отбывает наказание в исправительной колонии. Допустимо ли использование систем видеоконференц-связи для производства допроса непосредственно из исправительного учреждения, без этапирования в суд? Если да, то кто, а главное, на каком основании в рассматриваемом случае будет удостоверять личность и отбирать подпись свидетеля о разъяснении ему прав, обязанностей и ответственности, предусмотренных ст. 56 УПК РФ? Полагаем, что на эти и другие поднимаемые в рамках настоящего исследования вопросы должны быть даны соответствующие разъяснения Пленумом Верховного Суда РФ.

Третий казус также вынуждает нас признать невозможность допроса данных лиц, так как они не являются в традиционном понимании участниками уголовного судопроизводства, судья, а равно стороны их не вызывали и не приглашали, об их допросе никто не ходатайствовал и не удалял из зала судебного заседания. У нас нет уголовно-процессуальных оснований для признания этих лиц в качестве свидетелей. Однако, судебная практика говорит об обратном. Это заставляет задать вопрос о том, почему реализация ч. 1 ст. 56 УПК РФ применительно к рассматриваемым казусам продиктована целым рядом условностей?!

Интересным представляется то, что в досудебном производстве следователь вызывает и допрашивает лицо в качестве свидетеля, а другой заинтересованный участник уголовного судопроизводства приглашает и ходатайствует перед следователем о необходимости его допроса и в случае удовлетворения просьбы, следователь производит следственное действие и составляет протокол допроса свидетеля (ст. 86 УПК РФ). Многие авторы делают акцент на значимости порядка вызова соответствующей повесткой конкретное лицо, рассматривая сам факт вызова, в качестве одного из оснований признания лица свидетелем и возможности его последующего допроса. Руководствуясь ч. 1 ст. 56 УПК РФ, мы не отрицаем данного факта, однако в практической деятельности встречаются исключения. Полагаем для всех очевидным является то, что повестка не всегда имеет место быть. Нередки ситуации, когда при производстве различных следственных действий становится известно о лицах, владеющих информацией об обстоятельствах, имеющих значение для расследо-

вания и разрешения уголовного дела, и сразу после завершения одного следственного действия одно и то же лицо может стать участником другого, в котором следователь допрашивает его в качестве свидетеля, не вызывая повесткой, поскольку в ней нет объективной необходимости. Как мы видим, в досудебном производстве свидетеля могут характеризовать не два обозначенные в ч. 1 ст. 56 УПК РФ признака (основания), а только один, факт наличия известных каких-либо обстоятельств, имеющих значение для расследования и разрешения уголовного дела. Другой признак, указывающий на необходимость вызова, в ряде случаев утрачивает свою актуальность, что подтверждается приведенным нами примером, который давно стал правилом. Примечательно то, что в описи уголовного дела нет повесток (корешков), а равно в самом протоколе соответствующего следственного действия следователь не делает отметки о вызове лица повесткой. Нет судебной повестки и в материалах дела при рассмотрении его компетентным составом суда. Однако в отличие от протокола допроса или иного следственного действия, составленного следователем, протокол судебного заседания содержит сведения о надлежащем извещении лиц, подлежащих вызову в суд. Вместе с тем всем понятно, что если защитник (адвокат) заявил ходатайство судье о необходимости допроса в качестве свидетеля определённого лица, явка которого уже обеспечена нет никакой необходимости вызывать его судебной повесткой. По нашему мнению, приведенные специфические примеры следственно-судебной практики позволяют утверждать об условном признании вызова лица повесткой в качестве самостоятельного и одновременно обязательного признака, характеризующего процессуальный статус свидетеля. По мнению П.Е. Кондратова, «лицо, присутствующее в зале судебного заседания, но не вызывавшееся в качестве свидетеля, может быть допрошено в этом качестве, если в ходе судебного следствия выявится, что ему известны факты, имеющие значение для дела. То обстоятельство, что это лицо до его допроса в качестве свидетеля присутствовало в зале судебного заседания при исследовании других доказательств, не исключает признание данного источника доказательств недопустимыми, хотя и не исключает критический

подход к оценке достоверности полученного доказательства». Анализируя приведенные строки, считаем, что приоритетным признаком по сравнению с вызовом является факт возможной известности лицу каких-либо обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Однако, если руководствоваться только лишь этим признаком, не учитывая целый ряд других норм УПК РФ, по сути обеспечивающих реализацию ст. 56, признать и допросить в качестве свидетеля можно будет кого угодно и где угодно, что указывает на необходимость закрепления ч. 1 ст. 56 УПК РФ следующего содержания: «Свидетелем является лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для расследования и разрешения уголовного дела, за исключением случаев, предусмотренных частью третьей настоящей статьи». Приведенные казусы и следственно-судебная практика не всегда согласуются с нормами УПК РФ, которые нуждаются в соответствующих разъяснениях и редакциях. Если оставить в стороне факт вызова, приглашения свидетеля и признать возможность его допроса без предварительного удаления, то как быть с целым рядом других норм УПК РФ, выступающих гарантией обеспечения допустимости данных им показаний, а именно: ст. ст. 75, 262, 264, 271, где в рассматриваемом контексте предлагаемой нами редакции ст. 264 УПК РФ, в целях исключения недостоверных показаний, лжи, вопрос удаления свидетелей, отсутствия в зале судебного заседания является принципиальным, ибо зачем тогда законодателю указывать в ч. 1 ст. 278 УПК РФ, специально посвященной допросу свидетелей в судебном следствии на то, что свидетели допрашиваются порознь, то есть отдельно друг от друга и в отсутствие недопрошенных свидетелей.

Полагаем высказанные суждения позволят переосмыслить содержание норм, регламентирующих статус свидетеля, процессуальный порядок обеспечения его участия (вызова, приглашения) и допроса в досудебном и судебном производстве по уголовному делу, а главное будут способствовать единству следственно-судебной практики, соблюдению установленной уголовно-процессуальным законом формы, в целях защиты прав личности в уголовном судопроизводстве РФ.

Библиографический список

1. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.В. Смирнова – СПб.: Питер, 2003. – 1008 с.
2. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева; научн. ред. В.П. Божьев. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2008. – 1176 с.
3. Резепкин А.М. Статья 264 УПК РФ требует гарантий // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2021. – № 1 (47). – С. 105-109.

Рецензент: Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

Раздел четвертый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПОСТАВНАЯ НАТАЛИЯ ПАВЛОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
post@oimsla.edu.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОЗЕЛЕНЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДОВ

POSTAVNA NATALIA PAVLOVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of entrepreneurial and natural-resources law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
post@oimlsa.edu.ru

LEGAL PROBLEMS OF ENSURING GREENING OF URBAN AREAS

Аннотация. В статье анализируются некоторые проблемы правового регулирования озеленения городов. Рассматриваются возможности совершенствования правового механизма регулирования озеленения территорий и охраны зеленых насаждений этих территорий в составе зеленого фонда нормами экологического, градостроительного, гражданского законодательства.

Ключевые слова: Зеленые насаждения, зеленый фонд, территории, озелененные территории, благоустройство, правила землепользования и застройки, правила благоустройства.

Review. The article analyzes some of the problems of legal regulation of urban greening. The possibilities of improving the legal mechanism for regulating the landscaping of territories and protecting the green spaces of these territories as part of the green fund by the norms of environmental, urban planning, civil legislation are considered.

Key words: Green spaces, green fund, territories, green areas, improvement, land use and development rules, improvement rules.

Расположение на землях населенных пунктов озелененных территорий и как их составляющих зеленых насаждений является одним из факторов создания благоприятной среды проживания. Особенное значение этого фактора касается городских жителей, которые в большинстве своем не имеют достаточно большого количества общения с природными объектами. Поэтому озелененные территории городов с расположенными на них зелеными насаждениями, обладающими свойствами природного объекта, выполняющими рекреационное, защитное значение одновременно выполняют задачу воспитания у населения бережного отношения к природе. В решении этой задачи ранее активная роль принадлежала партийным советским органам, что подтверждается архивными документами Оренбургского обкома КПСС. Например,

из протокола собрания малого технического совета города Оренбурга от 21 ноября 1919 года усматривается, что главный архитектор города Оренбурга среди ряда рассматриваемых вопросов обратил внимание на необходимость составления регуляционных планов города Оренбурга по восстановлению зданий после гражданской войны и о создании зеленых насаждений, бульваров, парков, скверов и детских площадок.¹ В апреле 1922 года ЦК РКСМ было принято решение о проведении «Дня леса», которое направлялось на места в партийные и комсомольские организации. Следует отметить, что в задачу проведения «Дня леса» входило приведение в порядок запущенных парков, скверов и посадка новых растений. Это указание ЦК РКСМ было принято к выполнению и в городе Оренбурге. 11 октября 1922 года на заседании

¹ Оренбургский государственный архив социально – политической истории(далее ОГАСПИ) Ф.1 оп.1д.38.С.2

РКСМ Оренбургского посада было принято решение об очистке садов, находящихся на территории Форштадта (Посада) и посадки 85 корней новых деревьев.² В докладной Секретаря Чкаловского Обкома ВКП(б) Дубровского от 31.08.1940 отмечено, что состояние существующего городского хозяйства и благоустройства области находится на чрезвычайно низком уровне. Площадь всех зеленых массивов в городах и рабочих поселках к общим массивам городских угодий составляет всего лишь 2,8% из них площадь парков и садов общего пользования 0,4%.³ В докладных записках партийных работников города и области отмечались проблемы при выполнении работ по озеленению города. Например, в справке зам. секретаря горкома ВКП(б) Лигермана о выполнении социалистических обязательств по благоустройству Дзержинского района города отмечено, что весной-осенью 1948 года посажено 3800 шт. деревьев, которые трудно назвать деревьями, они скорее небольшие кустарники и большинство из них не принялись.⁴

Проблемы расширения площадей озеленения территории городов, сохранности зеленых насаждений остаются актуальными, не решенными до сего времени и являются предметом обсуждения на совещаниях органов публичной власти всех уровней, представителями различных специальностей, исследования учеными разных научных направлений. Полагаем, что при подходе к исследованию правовых проблем необходимо учитывать выводы ученых, например, естественных наук по рассматриваемой проблеме для совершенствования правового обеспечения озеленения территории городов. Так в диссертационном исследовании Потаповой Е.В. по теме: «Озелененные территории поселений: структура, состояние, проблемы, риски, трансформация, индикаторы развития» на соискание ученой степени доктора сельскохозяйственных наук автором внесен ряд предложений, которые полагаю, являются актуальными. Например, о создании полноценной нормативно правовой и терминологической базы для установления четкого понимания места зеленых насаждений и озелененных территорий в системе муниципального образования. Обеспечение перераспределения обязанностей в регулировании этих вопросов между органами публичной власти. По мнению ученого, администрации муниципальных образований должны заниматься управлением, основываясь на научных достижениях, разработанных специалистами в конкретной области. Озелененные территории должны разделяться на категории и необходимо четко определять доли озеленения в границах озелененных территориях по всем категориям. По единой методике проводить инвентаризацию зеленых насаждений, в последующем предусмотреть ведение реестра и кадастра зеленых на-

саждений, как объектов недвижимости. Предложения ученого, основывались на данных 16-летнего наблюдения за состоянием ряда озелененных территорий и насаждений России и других стран.⁵ В научных работах по правовым проблемам, связанным с обеспечением сохранности, расширением площадей озелененных территорий и их составляющих зеленых насаждений также предлагаются меры по совершенствованию организационно - правового механизма регулирования этих отношений. Анализируя значение термина «зеленый фонд поселений» (в настоящее время с учетом внесенных изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» -зеленый фонд населенных пунктов) Шуплецовой Ю.И.⁶ обоснованно отмечено, что внедрение этого термина направлено на охрану городской растительности. В данный фонд вошли зеленые зоны в границах городских и сельских поселений. Таким образом, вместо совокупности зеленых насаждений появилась совокупность территорий (или зон). Из этого можно сделать вывод, что зеленый фонд поселений фактически приближается к понятию территориальной зоны, например рекреационной (ст. 85 Земельного кодекса РФ), и фактически утрачивает свое самостоятельное, в отрыве от земельного участка, значение. Разделяя данное мнение, полагаем, что для обеспечения самостоятельности этих территориальных зон, необходимо в нормах экологического, земельного и градостроительного законодательства предусмотреть особенности правового режима использования земель в составе территориальных зон зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов и сохранности расположенной на ней растительности (далее озелененные территории), так как особенности правового режима озелененных территорий должны определяться, прежде всего, нормами тех отраслей законодательства, которые регулируют рассматриваемые общественные отношения. В соответствии с нормами земельного законодательства земельные участки, но не территориальные зоны являются объектами земельных отношений (ст. 6 Земельного кодекса РФ; далее ЗК РФ). С учетом требований ст. 85 ЗК РФ земельные участки в составе земель населенных пунктов могут быть отнесены к территориальным зонам в соответствии с градостроительными регламентами, ведение которых предусмотрено нормами Градостроительного кодекса РФ (далее ГрК РФ) и муниципальными правовыми актами. Для обеспечения соблюдения установленных требований и ограничений в использовании земельных участков, входящих в состав территориальной зоны она должна иметь границы, что дает возможность рассматривать территориальную зону как самостоятельный объект земельных отношений, как полагает Галиновская Е.А.⁷, и это мнение

² ОГАСПИ Ф208, оп.1.д.253, л.30

³ ОГАСПИ Ф.371 оп.4 д.326

⁴ ОГАСПИ Ф27. оп.20.Д.145.Л.5

⁵ Потапова Е.В. Озелененные территории поселений: структура, состояние, проблемы, риски, трансформация, индикаторы развития: Дисс. ... докт. с/х наук. С. 284-285.

⁶ Шуплецова Ю.И. Зеленый фонд городских поселений // Экологическое право. 2002. N 3.

⁷ Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление. М.: Проспект, 2020 С. 125.

разделяем. Ученым отмечено, что земля по факту оказывается объектом общественных отношений, поэтому нужно выделять не только в форме земельного участка, а также зоны и территории. Особо охраняемые природные территории не названы земельными участками, но они представляют собой природные комплексы, такие территории можно назвать объектами земельных правоотношений. Каждая зона или территория, как правило, имеет определенную площадь и местоположение даже при отсутствии их кадастрового учета, что позволяет говорить о них как о материальных объектах. Зону и территорию также следует рассматривать не только как объект правоотношений, а также как совокупность нормативно установленных требований и ограничений в использовании объектов, находящихся в ее границах. Например, использование объектов будет включать в себя уборку определенной территории или установку ограждений субъектом и проведении работ по озеленению территории (прим. мое). Субъектом в данном случае будет лицо, в ведении которого находится зона или территория. Однако относительно территории зеленого фонда здесь круг субъектов, наделенных определенными полномочиями, будет достаточно широким, и включать органы публичной власти, граждан и юридических лиц. Полномочия указанных субъектов в регулировании озеленения территорий и сохранности их составляющих зеленых насаждений будет определяться нормами федерального законодательства (земельное, экологическое, гражданское, градостроительное, муниципальное), субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. Например, комплекс правовых отношений возникает в процессе выполнения работ по благоустройству территорий. Благоустройство относится к видам градостроительной деятельности (ст. 1 ГрК РФ). В пункте 38 указанной статьи ГрК РФ перечислены элементы благоустройства, к которым отнесены и элементы озеленения. Объектами благоустройства и соответственно озеленения являются территории муниципальных образований. Законодательного определения понятию озеленение нет, но такое понятие содержится в подзаконных нормативно-правовых актах.

Так, в частности, приказ Минстроя России от 13.04.2017 N 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов», дает следующее определение озеленению: «составная и необходимая часть благоустройства и ландшафтной организации территории, обеспечивающая формирование устойчивой среды муниципального образования с активным использованием существующих и/или создаваемых вновь природных комплексов, а также поддержание и бережный уход за ранее созданной или изначально существующей природной средой на территории муниципального образования».⁸

В современных условиях на смену партийного руководства внедряется новый правовой механизм планирования общественных процессов, в том числе и по вопросам благоустройства территорий - стратегическое планирование, предусмотренное Федеральным законом № 172 от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации (далее федеральный закон о стратегическом планировании)». В соответствии ст. 11 указанного закона к документам стратегического планирования относится стратегия пространственного развития Российской Федерации. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207 утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее Стратегия). Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации стратегий социально – экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных ГрК РФ. При осуществлении планирования и организации деятельности по озеленению территорий полагаем, следует учитывать такие направления пространственного развития Российской Федерации, предусмотренные Стратегией, как обеспечение повышения качества и комфортности городской среды за счет среди прочих условий, развития и благоустройства общественных (публичных) пространств, улучшения состояния окружающей среды, сохранения и развития зеленого фонда городов и пригородных территорий, а также формирование и развитие системы экологически взаимосвязанных природных территорий (особо охраняемые природные территории, лесные и болотные экосистемы, экосистемы речных долин, не имеющие охранного статуса, озелененные территории населенных пунктов), создания новых особо охраняемых природных территорий разного статуса на участках суши и водной поверхности, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Эти направления пространственного развития Российской Федерации полагаем, должно получать дальнейшее развитие в нормах законодательства. В соответствии ст. 1 п. 36 ГрК РФ деятельность по благоустройству территории муниципального образования, предусматривается правилами благоустройства (далее Правила по благоустройству), принимаемыми органами местного самоуправления на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и содержат требования к осуществлению такой деятельности, включая осуществление такого элемента этой деятельности как озеленение. Ряд обязательных требований к организации

⁸ Приказ Минстроя России от 13.04.2017 N 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» // СПС КонсультантПлюс.

и проведения работ по благоустройству территорий содержится в основном законе о градостроительной деятельности – ГрК РФ. Например, нормативы градостроительного проектирования городского округа в соответствии ст. 29.2 ГрК РФ среди прочих обязательных показателей должны содержать совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами благоустройства и как полагаем, соответственно элементами озеленения. Поскольку установление нормативов направлено на установление определенных показателей, учитываемых в дальнейшей деятельности, то совершенно обоснованно Федеральным законом № 264-ФЗ от 31.07.2020 внесены изменения в п. 26 ст. 1 ГрК РФ в соответствии, с которой нормативы градостроительного проектирования подлежат применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории. Однако в нормах ГрК РФ, регулирующих вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, не предусмотрены особенности осуществления этих видов градостроительной деятельности в отношении территорий, планируемых под объекты благоустройства, в том числе при принятии решений по комплексному развитию территорий, что не может обеспечивать в полном объеме формирование и дальнейшее развитие природной среды городов. Также определенное непонимание вызывают изменения в ГрК РФ в части благоустройства территории, как вида градостроительной деятельности, внесенные Федеральным законом № 494 от 30.12.2020 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территории». Данным законом как полагаем, благоустройство фактически исключено из видов градостроительной деятельности (по истечении 3 лет включения в этот вид деятельности) и предусматривается только при осуществлении комплексного развития территорий. Несомненно, комплексное развитие территорий в обязательном порядке должно планироваться и осуществляться с выполнением работ по благоустройству, но полагаем, что эта деятельность должна проводиться на всей территории, независимо от принятых решений по ее комплексному развитию. Тем более, что количество участков, подходящих под режим комплексного развития территорий, по информации вице - премьера М. Хуснуллина, сейчас по всей России только 148⁹. Основные требования к содержанию Правил по благоустройству, как вида градостроительной или точнее градоустроительной деятельности, также должны быть предусмотрены нормами ГрК РФ. Для обеспечения комплексного

развития и благоустройства общественных (публичных) пространств, улучшения состояния окружающей среды, сохранения и развития зеленого фонда городов Правила благоустройства территорий предлагается рассматривать как составляющую правил землепользования и застройки муниципальных образований. Градостроительные регламенты устанавливать с учетом сохранения и развития озелененных территорий, как природных объектов. Тем самым обеспечивая непрерывную систему озелененных территорий в увязке с природным каркасом, как это предусмотрено п. 9.2 Свода правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений (СНиП 2.07-890)¹⁰. Также полагаем, что путем внесения дополнения в ст. 56 ГрК РФ пространственная информация о территориях зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов может быть включена в перечень базы данных государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

Дополнением к пространственному учету территорий зеленого фонда, заслуживает обсуждения и дальнейшего исследования предложение Щуплецовой Ю.И.¹¹ учета зеленых насаждений в качестве объекта недвижимости и постановке на кадастровый учет вместе с земельным участком, на котором они произрастают, так как ценность озелененных территорий определяется как их территориальной распространенностью, так и состоянием, сохранностью, разнообразием, взаимосвязанностью расположенной на них растительностью.

Таким образом, есть основание полагать, что путем озеленения территорий населенных пунктов должны формироваться и развиваться природные территории. При этом в основу планирования озеленения, как элемента благоустройства, полагаем, должны быть положены не столько границы публичных образований, в которых осуществляются полномочия соответствующих органов публичной власти, а в первую очередь экологическая обстановка соответствующих территорий и состояние растительности зеленого фонда этих территорий, способствующих ее улучшению. Разделяем мнение Лисиной Л.Н. о том, что среду обитания человека в городе составляют условия жизнедеятельности человека, качество которых определяют различные факторы - социальные, природные, культурные, политические и др.¹². Если природа создала условия для жизни и деятельности человека, то человек создал городскую среду. Поэтому качественное состояние городской среды и ее развитие во многом зависят от поведения самого населения. Сложная внутренняя многокомпонентность и многофакторность городской среды говорит об относительности разграничения природы и человека в городской среде. Отсюда закономерно наше

⁹ Минстрой: Под комплексное развитие территорий подходит 418 участков // Российская газета. 2021. 27 мая.

¹⁰ Приказ Минрегиона РФ от 28 декабря 2010 г. N 820 СВОД ПРАВИЛ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО. ПЛАНИРОВКА И ЗАСТРОЙКА ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ АКТУАЛИЗИРОВАННАЯ РЕДАКЦИЯ СНиП 2.07.01-89*.

¹¹ Щуплецова Ю.И. Указ соч.

¹² Лисина Л.Н. К вопросу о понятии окружающей среды и его особенности в городах: теоретико-правовой аспект // Экологическое право. 2017. № 4.es.

убеждение в том, что проблемы охраны окружающей среды нельзя «отрывать» от проблем сохранения среды жизнедеятельности человека и наоборот. На по-

нимании этого и должно основываться правовое регулирование и совершенствование охраны окружающей среды в городах.

Библиографический список

1. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. – М.: Проспект, 2020 – 272 с.
2. Лисина Л.Н. К вопросу о понятии окружающей среды и его особенности в городах: теоретико-правовой аспект // Экологическое право. – 2017. – № 4. – С. 3-10.
3. Потапова Е.В. Озелененные территории поселений: структура, состояние, проблемы, риски, трансформация, индикаторы развития: Дисс. ... док-ра с/х наук. – 2017. – 363 с.
4. Шуплецова Ю.И. Зеленый фонд городских поселений // Экологическое право. – 2002. – № 3. – С. 54-59.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

РУЗАЕВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА

кандидат юридических наук, кандидат педагогических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса ОГУ, 460018, Оренбург, проспект Победы 13, elena280407@yandex.ru

ТРУДОВЫЕ ОБЯЗАННОСТИ РАБОТНИКА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС

RUZAEVA ELENA MIKHAILOVNA

Candidate of Law, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Chair of Civil Law and Process, OSU, 460018, Orenburg, Victory Avenue 13, elena280407@yandex.ru

EMPLOYEE DUTIES UNDER THE LAW OF THE MEMBER STATES OF THE EAEU

***Аннотация.** Проблема правового положения субъектов права является центральной для любой отрасли права, поскольку именно участники правоотношений выступают в качестве носителей предусмотренных прав и обязанностей. Трудовые обязанности занимают значимое место в правовом регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, и без их существования данное правовое регулирование представляется просто невозможным. Именно обязанности оказывают активное влияние на реализацию трудово-правового статуса работника в процессе функционирования трудового правоотношения, являясь его самостоятельным и значимым элементом.*

***Ключевые слова:** правовой статус, работник, работодатель, трудовые права, трудовые обязанности, трудовая функция, трудовое правоотношение, юридическая ответственность.*

***Review.** The problem of the legal status of subjects of law is central to any branch of law, since it is the participants in legal relations that act as bearers of the stipulated rights and obligations. Labor duties occupy a significant place in the legal regulation of labor and other directly related relationships, and without their existence, this legal regulation is simply impossible. It is the duties that exert an active influence on the realization of the labor legal status of the employee in the process of the functioning of the employment relationship, being his independent and significant element.*

***Keywords:** the legal status of workers and employers, labor law, job duties, work function, the employment relationship, legal liability.*

Интеграционные процессы в рамках СНГ направлены на создание правового поля, ведется работа по гармонизации законодательства и в социально-трудовой сфере. Изучение правового регулирования трудовых отношений показывает, что в государствах России, Белоруссии, Киргизии, Армении и Казахстана сложилась достаточно развитая кодификация трудового законодательства, их Трудовые кодексы имеют во многом схожие черты.

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, политика России как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и данная формулировка имеет очевидное целевое содержание для развития всех отраслей российского права, включая, безусловно, и трудовое право Российской Федерации, т.к. права и обязанности личности, к которой в трудовом праве следует в первую очередь причислить работника, являются ключевыми категориями юридической науки. Понятия прав и обязанностей используются во всех отраслях права в связи с тем, что выступают воплощением инициативности, орга-

низованности и дисциплины субъекта права.

В составе трудово-правового статуса в качестве самостоятельного элемента можно выделить юридические (трудовые) обязанности работника как субъекта трудового права, т.к. во-первых, представляют собой значимое субъективное свойство физического лица, вступившего в трудовые отношения с работодателем; во-вторых, являются самостоятельной юридической категорией; в-третьих, выступают в качестве своеобразного универсального социально-правового образования¹.

Теоретическая интерпретация трудовых обязанностей должна базироваться на их взаимодействии с трудовыми правами, при обязательной конкретизации и уточнения должного поведения субъектов, т.к. без соблюдения трудовых обязанностей невозможно выполнить основные задачи трудового законодательства, обозначенные в ч. 2 ст. 1 Трудового кодекса РФ².

Вместе с тем в современных условиях проблема юридических обязанностей личности все более актуализируется, включая, безусловно, и сферу право-

¹ Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 14.

² Андриановская И.И. Преемственность в трудовом праве России. М., 2015. С. 115-116.

вого регулирования трудовых отношений, при функционировании которых недобросовестное исполнение трудовых обязанностей работником наносит непоправимый вред интересам и правам других работников и общественному производству в целом, что характеризует актуальность рассматриваемой проблемы³.

Логически и хронологически обязанности предшествуют правам, и даже те законы, которые формально предоставляют права, в действительности или подразумевают наложение обязанности или освобождают от ранее существовавшей обязанности; в то время как в некоторых случаях существуют правовые обязанности без корреспондирующих им прав, мы никогда не найдем права без соответствующей обязанности или без принуждения, более сильного, чем обязанность.

Трудовые обязанности работника как субъекта трудового права определены как мера должного поведения физического лица, вступившего в трудовые отношения, и действующего в рамках возникшего правоотношения, под которым можно осмысливать субъективные права и юридические обязанности, что представляет индивидуальный образ действия поведения субъектов права, т.е. это правовая форма общественного отношения.

Нормотворческая практика демонстрирует примеры законодательно зафиксированных трудовых обязанностей работников, проявляющихся в необходимости совершить определенные действия либо воздержаться от определенного поведения⁴. Каждая трудовая обязанность работника, установленная в ст. 21 ТК РФ, по сути, содержит в себе конкретное требование следовать предписанному поведению, выраженное в глаголах: «исполнять», «соблюдать», «выполнять» и т.п. Как следствие, трудовая обязанность обозначает «долженствование» и необходимость соблюдения предписанной в нормативном правовом акте модели поведения в процессе функционирования трудовых отношений между работником и работодателем, предполагающих подчинение работника установленным правилам дисциплины труда и внутреннего трудового распорядка.

Следует также отметить, что трудовые обязанности работника, зафиксированные в ст. 21 ТК РФ, все без исключения индивидуализированы, т. к. возлагаются на персонифицированное лицо - работника, вступившего в трудовые отношения с работодателем, и персонификация трудовых обязанностей позволяет отличать их от прав работника, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными⁵.

С принятием 2014 года Трудового кодекса в Республике Армения⁶ возросло значение трудового договора как регулятора трудовых отношений, а также как средства индивидуализации прав и обязаннос-

тей его участников и условий труда работников.

Из содержания трудового договора как соглашения, обусловленного двусторонними правами и обязанностями (статья 83 ТК РА), можно выделить обязанности работника.

При этом следует признать, что на сегодняшний день в республике Армения в области трудовых отношений отсутствуют условия оптимального согласования интересов участников трудовых правоотношений. В Армении фиксируется рост количества рабочих мест. Согласно последним данным, в марте текущего года был зарегистрирован абсолютный рекорд в этом направлении. Если говорить цифрами, то общее количество рабочих мест в стране достигло в этот период порядка 622 тыс. человек. Причем, никогда прежде такого высокого показателя не фиксировалось. Это, конечно же, является очередным импульсом восстановления отечественной экономики после пандемии. Однако наряду с увеличением уровня занятости населения, все более актуальным становится вопрос взаимоотношений между работниками и непосредственно работодателем. Среди ключевых изменений в Трудовом кодексе выделяется конкретизация прав работодателей и работников. В этом направлении планируется пересмотр количества отсутствующих на рабочем месте дней сотрудника без уважительных на то причин, что может стать основанием для расторжения трудового договора.

28 января 2021 вступил в силу Трудовой кодекс в новой редакции Республики Беларусь⁷. В него вошли и ранее действовавшие нормы, которые регулировались, например, декретами Президента и другими правовыми актами. Теперь они сведены в единый документ, который, несомненно, усиливает позиции и социального государства, и каждого работника.

Нормами Трудового кодекса Республики Беларусь уточняются отдельные вопросы в части определения полномочий и ответственности сторон трудовых отношений. Обеспечено дополнительное регулирование вопросов привлечения к дисциплинарной ответственности работников, а также их отстранения от работы за противоправные действия. В целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения регулируются вопросы проведения забастовок.

Так, в Трудовом кодексе Республики Беларусь закреплены новые основания для увольнения по инициативе нанимателя: принуждение других работников к участию в забастовке, создание им препятствий для выполнения трудовых обязанностей, а также призыв к прекращению выполнения трудовых обязанностей без уважительных причин, участие в незаконной забастовке, а также иные формы отказа от выполнения своих трудовых обязанностей без уважительных причин. Также установлена дисциплинарная

³ Лившиц Р.З. Субъекты трудового права / отв. ред. Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. М.: ИНФРА-НОРМА-М, 1998. С. 39.

⁴ Трудовое право / под ред. В.М. Лебедева. М., 2016. С. 22-23.

⁵ Дмитриева И.К. Трудовое правоотношение. М.: Инфра-М-Норма, 1997. С. 95.

⁶ Трудовой кодекс Республики Армения // Legislation: National Assembly of RA (parliament.am) (дата обращения: 03.06.2021).

⁷ Трудовой кодекс Республики Беларусь // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (pravo.by) (дата обращения: 03.06.2021).

ответственность работника за противоправные действия с персональными данными. Расширены полномочия нанимателя для отстранения работника от работы. В частности, наниматели смогут отстранять работника от работы в случаях, когда он призывает к прекращению работы других работников без уважительных причин.

В Республике Казахстан права и обязанности работника являются основой правового статуса, они основаны на нормах Конституции Республики Казахстан и иных законодательных актах; перечень не является исчерпывающим, поскольку работник имеет иные права и исполняет иные обязанности, предусмотренные Трудовым кодексом Республики Казахстан⁸, основные права и обязанности работника в своей совокупности носят системный характер, они соответствуют построению основных институтов трудового права (трудовой договор, рабочее время и время отдыха, заработная плата, охрана труда и т. д.), структуре трудовых отношений и отношений, производных от трудовых. Таким образом, обеспечивается гармоничное сочетание взаимных прав, интересов и обязанностей работника и работодателя, подкрепляемое системой социального партнерства.

Особенностью современной государственной политики Кыргызской Республики является регулирование трудовых отношений. Государство, оставаясь фактически гарантом трудовых прав граждан, практически утратило функции всеобщего работодателя в трудовых отношениях, что предполагает более тесное участие работодателей и профсоюзов в принятии социально-экономических решений и определении условий труда и передачу решения многих вопросов на уровень конкретных сторон.

Задачей государственного регулирования трудовых отношений является эффективная занятость населения, достигаемая на основе роста уровня и качества жизни, повышения качества и конкурентоспособности рабочей силы, стимулирования рационального распределения трудовых ресурсов по секторам и отраслям экономики, а также обеспечения гарантий в области социально-трудовых отношений⁹.

Таким образом, опыт стран показывает: развитие экономики возможно тогда, когда проводится постоянная работа по совершенствованию правовых методов регулирования социально-трудовых отношений, которые, в свою очередь, активизируют творческий потенциал каждого работника, предпринимателя, каждого трудового коллектива, повышают их ответственность за конечный результат труда. Исходя из этого, задача государства на современном этапе заключается в обеспечении оптимальной защиты интересов субъектов трудовых отношений, предоставления им определенной свободы действий и учета их взаимных интересов. Решение данных вопросов неразрывно связано с дальнейшей интеграцией стран в международный рынок труда. А трудовые обязанности работника как юридическая категория наполняется особым содержанием; она весьма многообразна и существует в самых различных модификациях. Именно поэтому данная юридическая категория привлекает внимание ученых-правоведов в науке российского трудового права в контексте своего содержания. Конкретизация моделей должного поведения работника может послужить фундаментом, на котором будет осуществляться дальнейшее совершенствование и углубление правового регулирования трудовых отношений.

Библиографический список

1. Андриановская И.И. Преемственность в трудовом праве России / И.И. Андриановская. – М., 2015. – 264 с.
2. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права / С.Ю. Головина. – Екатеринбург, 1997. – 179 с.
3. Дмитриева И.К. Трудовое правоотношение / И.К. Дмитриева. – М.: Инфра-М-Норма, 1997.
4. Лившиц Р. З. Субъекты трудового права / отв. ред. Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. – М.: ИНФРА-НОРМА-М, 1998. – 480 с.
5. Трудовое право / под ред. В.М. Лебедева. – М., 2016. – 368 с.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Куцафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁸ Трудовой кодекс Республики Казахстан // Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.03.2021 г.) (zakon.kz) (дата обращения: 03.06.2021).

⁹ Трудовой кодекс Кыргызской Республики // Кодекс КР от 4 августа 2004 года № 106 «Трудовой кодекс КР» (minjust.gov.kg) (pravo.by) ((дата обращения: 03.06.2021).lity.

ТОЛОЧКОВА НАДЕЖДА ГЕННАДЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, tolochkovang@mail.ru

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

TOLOCHKOVA NADEZHDA GENNADYEVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of entrepreneurial and natural-resources law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, lane Svobodina, building 1, apartment 69, tolochkovang@mail.ru

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF ENSURING INTERACTION OF EXECUTIVE BODIES AND SOCIETY

Аннотация. В работе рассматриваются некоторые аспекты правового регулирования профессиональной служебной деятельности гражданских и муниципальных служащих исходя из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют ее смысл и содержание.

Ключевые слова: концепции бюрократии, административная реформа, служебная деятельность, грубые нарушения трудовых обязанностей, коррупция и бездействие.

Review. The paper considers some aspects of the legal regulation of the professional performance of civil and municipal employees based on the fact that its meaning and content are determined by the recognition, observance and protection of human and civil rights and freedoms.

Keywords: concepts of bureaucracy, administrative reform, official activity, gross violations of job responsibilities, corruption and omission.

Тема бюрократии в политической жизни современного российского общества является многоаспектной, но в существующих реалиях она приобретает острое звучание в связи с возрастающим недоверием населения к государству, которое ассоциируется зачастую с должностными лицами или чиновниками.

Власть, сила и господство канцелярии (термин «бюрократия» происходит от франц. bureau - бюро, канцелярия и греч. kratos - власть, сила), как форма социального явления, связанная с необходимостью управления и регулирования социально-политических отношений, зарождаясь, несла в себе идеалистические представления, противопоставляя себя фаворитизму и семейственности.

По мнению Вебера, бюрократия, базирующаяся на специализации и разделении труда в правительственных структурах дает возможность обеспечивать высокую образованность и профессионализм, беспристрастность и предотвращение злоупотреблений властью, надежную защиту государственных интересов¹.

Однако, современное, негативное отношение к «бюрократии» во многом совпадает с оценкой С. Норткота Паркинсона. По мнению английского публициста, чиновник множит подчиненных, которые работают друг на друга².

В подтверждение Закона Паркинсона можно взять устройство Российской Федерации и сравнить его даже не с бюрократией 12 коллегий Петра I, а с государственным устройством СССР и увидеть значительное увеличение численности представителей бюрократии в современной России: общее число работников государственных и муниципальных органов составляет около 2,4 млн. человек. Из них, доля государственных гражданских и муниципальных служащих составляет: 603 тыс. федеральных государственных гражданских служащих, 252 тыс. региональных гражданских служащих и 395 тысяч³.

Именно засилье «чиновничьей власти» в начале 2000-х г.г., подтолкнули Президента Российской Федерации к проведению административной реформы.

Основными задачами развития государственно-го управления на 2003 год назывались, в том числе

¹ Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни [монография] / [В. И. Спиридонова и др. ; отв. ред. В. Н. Шевченко]; Российская акад. наук, Ин-т философии. - Москва: ИФ РАН, 2008. - 193, [2] с.;

² С. Норткот Паркинсон. Закон Паркинсона и другие памфлеты. Издательство Прогресс, Москва, 1976 г./ Интернет ресурс: http://imwerden.de/pdf/parkinson_zakon_parkinsona...ocr.pdf

³ Интернет ресурс: <http://rbc.ru/society/23/09/2019/>

радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

Зарубежный опыт показывает, что регулярность и открытость информации об удовлетворенности населения работой чиновников, являются важными и эффективными факторами для выявления и устранения многих проблем.

Однако, в России до сих пор не ведется мониторинг по всем государственным услугам, а результаты некоторых исследований и вовсе носят закрытый характер⁴.

Затянувшийся процесс реформирования, на мой взгляд, во многом связан с отсутствием объективного, всестороннего мониторинга уровня удовлетворенности населения качеством предоставления государственных услуг; информационной закрытостью органов исполнительной власти и местного самоуправления; отсутствием обратной связи с гражданами и организациями.

«Россия – одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена»⁵.

В рамках административной реформы были поставлены также задачи по разработке и внедрению механизмов повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечению совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти и общества, поиска эффективного механизма влияния гражданского общества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов власти.

Кроме того, на острие проблем, на протяжении последних десятилетий продолжают оставаться вопросы ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования; управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Если всегда, во всех начинаниях руководствовать-

ся основополагающим положением Конституции Российской Федерации о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства, то любое бездействие представителей власти можно рассматривать, как грубое нарушение должностных обязанностей.

Однако, следует иметь в виду, что в закрытый перечень грубых нарушений трудовых обязанностей, дающий основание для расторжения трудового договора с работниками по пункту 6 части первой статьи 81 Трудового Кодекса Российской Федерации⁶, нарушение гражданскими и муниципальными служащими статьи 2 Конституции Российской Федерации не включено.

Попробуем разобраться, каким образом обеспечивается правовая охрана одной из самых главных конституционных норм, продублированная в ст. 18 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой гражданский служащий обязан исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности.

В ст. 32 вышеназванного закона, в числе прочего, установлено право представителя нанимателя отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего на время проведение в отношении него служебной проверки по факту совершения дисциплинарного проступка.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает три вида дисциплинарных взысканий: замечание, выговор и увольнение по соответствующим основаниям.

К отдельным категориям работников могут применяться и другие виды дисциплинарных взысканий. Так, руководствуясь ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за совершение гражданским служащим дисциплинарного проступка, представитель нанимателя имеет право применить, кроме, перечисленных в ст. 192 ТК РФ дисциплинарных мер, еще и предупреждение о неполном должностном соответствии.

Сама по себе специальная норма мало чем отличается от общей и поэтому только неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей и при наличии дисциплинарного взыскания, в отношении последнего могут применяться в качестве дисциплинарной меры увольнение с гражданской службы.

⁴ Методологические подходы к измерению степени удовлетворенности нанесения качеством предоставления услуг. Н.А. Садовникова, Е.Н. Ключкова, О.В. Александров, Д.А. Табачникова // Вопросы статистики. № 1. 2014. URL: <http://voprstat.elpub.ru/jour> (дата обращения: 03.06.2021).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.06.2021).

⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

В перечень грубых нарушений, за которые предусмотрено увольнение (однократность нарушения должностных обязанностей), бездействие чиновника не входит.

Анализируя п. 3 ст. 37 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», можно отметить, что прогул (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) является более злостным нарушением, чем присутствие на рабочем месте с игнорированием, затягиванием или отказом в рассмотрении обращений граждан и иное манкирование «смысла и содержания» профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Вероятность прогула при существующих мерах государственной гарантии обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих фактически равна нулю.

В сравнении с гарантиями иных категорий работников и граждан, гражданский служащий, например, имеет право на единовременную выплату для приобретения или строительства жилого помещения⁷, наряду с военнослужащими (ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»⁸), сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации (ст. 4 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹), сотрудниками некоторых федеральных органов исполнительной власти (ст. 4 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰), сотрудников следственных органов Следственного комитета (ст. 35.1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»¹¹) или прокуроров (ст. 44.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹²).

Кроме того, фонд оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих федерального государственного органа формируется за счет средств,

направляемых для выплаты должностных окладов, окладов за классный чин и дополнительных выплат, а также ежемесячного денежного поощрения. Так, федеральным государственным гражданским служащим по высшей и главной группе должностей гражданской службы выплачивают ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия гражданской службы от 120 до 200 процентов должностного оклада¹³.

Или, например, гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории «руководители» в случае направления в служебную командировку возмещаются расходы по проезду воздушным транспортом – по билету I класса; морским и речным транспортом – по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в каюте «люкс» с комплексным обслуживанием пассажиров; железнодорожным транспортом – в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагонам бизнес-класса, с двухместными купе категории «СВ» или в вагоне категории «С» с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес – класса¹⁴.

Анализ судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими и муниципальными служащими, наглядно подтверждает, что прогул чиновника не является спорным или часто встречающимся¹⁵.

Необоснованные привилегии, неэффективность деятельности гражданского или муниципального служащего продолжают оставаться не менее обсуждаемыми в обществе, наряду с коррупцией.

И, если в отношении последней действуют не только конституционные нормы, но и нормы международного права такие, как «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции», подписанная и ратифицированная Российской Федерацией 8 марта 2006 года (N 40-ФЗ)¹⁶; «Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию», подписанная и ратифицированная Российской Федерацией 25.07.2006 года (N 125-ФЗ)¹⁷; «Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммер-

⁷ Постановление Правительства РФ от 27.01.2009 N 63 (ред. от 10.07.2020) «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» (вместе с «Правилами предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения») // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 N76-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Федеральный закон от 19 июля 2011 г. N 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. N 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Указ Президента РФ от 25.07.2006 N 763 (ред. от 10.12.2020) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»/ Интернет ресурс: <http://www.consultant.ru>

¹⁴ Указ Президента РФ от 18.07.2005 N 813 (ред. от 03.04.2020) «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих»/ Интернет ресурс: <http://www.consultant.ru>

¹⁵ Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016)/ Интернет ресурс: <http://www.consultant.ru>

¹⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)/ Интернет ресурс: <http://www.consultant.ru>.

¹⁷ «Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию» (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999)/ Интернет ресурс: <http://www.consultant.ru>.

ческих сделок», подписанная и ратифицированная Российской Федерацией 01.02.2012 года (№ 3-ФЗ)¹⁸ и ряд др., а также Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и другие нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции, то вопросы борьбы с бюрократией, являясь не меньшим злом, оставаясь на острие проблемы доверия граждан к государству, требует не меньшего внимания со стороны законодательной власти.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» отмечено, что в целях уголовно-правового обеспечения противодействия коррупции и в интересах выполнения международных обязательств Уголовный кодекс Российской Федерации устанавливает ответственность за совершение коррупционных преступлений.

Среди них наиболее распространенным и опасным является взяточничество. Оно посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие.

Верховный Суд РФ обращает особое внимание, что при получении взятки следует отличать общее покровительство или попустительство по службе, которые могут выражаться в конкретных действиях (бездействиях), за которые она получена, так и не оговариваться взяткодателем и взяткополучателем, а лишь осознаваться ими как вероятные, возможные в будущем.

Относящиеся к общему покровительству или попустительству по службе действия (бездействия) могут быть совершены должностным лицом в пользу как подчиненных, так и иных лиц, на которых распространяются его надзорные, контрольные или иные функции представителя власти, а также его организационно-распорядительные функции.

Не углубляясь в уголовно-правовые дефиниции,

тем не менее, хочется отметить тонкую грань между коррупционным действием (бездействием) и бюрократической волокитой, страхом чиновника быть обвиненным в коррупции при любой попытке форсировать решение вопроса в пределах служебной компетенции, сократить установленный законом срок рассмотрения обращений, сделать выбор в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного решения.

Вопрос бюрократических проволочек, бездействия органов, наделенных властными полномочиями, непредставление (некачественное представление) государственных услуг на протяжении многих десятилетий предлагают решать через совершенствование механизма государственного контроля.

На мой взгляд, исходя из анализа теоретико-правовой базы, следует в первую очередь отказаться от устаревшей и неэффективной формы контроля за деятельностью должностных лиц.

Необходимо изменить курс с координации деятельности контролирующих органов на развитие информационной политики, составными элементами которой являются полнота, открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти, включая информацию о привлечении к административной ответственности, неисполнении и ненадлежащем исполнении гражданскими и муниципальными служащими без уважительных причин должностных обязанностей.

Изменить, предусмотренный Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок привлечения гражданского и муниципального служащего к дисциплинарной ответственности, лишив представителя нанимателя любой возможности субъективной оценки подчиненного: ввести обязательный мониторинг уровня удовлетворенности населения качеством предоставления всех государственных услуг; установить прямую информационную связь исполнителя с гражданами и организациями; сделать доступной информацию, связанную с привлечением к дисциплинарной ответственности гражданских и муниципальных служащих; привязать эффективность выполнения профессиональных обязанностей должностного лица с итогами мониторинга уровня удовлетворенности населения качеством предоставления государственных услуг.

Библиографический список

1. Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни: Монография / В.И. Спиридонова и др.; отв. ред. В.Н. Шевченко; Российская акад. наук, Ин-т философии. – Москва: ИФ РАН, 2008. – 193 с.
2. Методологические подходы к измерению степени удовлетворенности населения качеством предоставления услуг. / Н.А. Садовникова, Е.Н. Клочкова, О.В. Александров, Д.А. Табачникова // Вопросы статистики. – 2014. – № 1.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

¹⁸ Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 года/ Интернет ресурс: http://www.consultant.ru/law/hotdocs/16996.html#.d_omission.

ЯКОВЕНКО НИНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ ПРАВА НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

YAKOVENKO NINA ALEKSANDROVNA

PHD in Law, senior teacher of the Department of labor law and social security law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

PROBLEMS OF LEGAL QUALIFICATION OF THE RIGHT TO A DECENT STANDARD OF LIVING IN RUSSIAN AND FOREIGN LEGISLATION

Аннотация. В статье анализируются такие понятия, как «право на достойный уровень жизни», «право на жизнь», «достойное существование» и др. На основе анализа научных точек зрения и законодательства автор приходит к выводу, что право на достойный уровень жизни как правовая категория является минимальным стандартом удовлетворения потребностей человека в различных сферах: от физиологических до духовных. Оно включает в себя социальные, экономические и политические права, позволяющие человеку быть достойным членом общества, свободно развиваться в условиях безопасности и социальной защиты со стороны государства.

Ключевые слова: право на достойный уровень жизни, право на жизнь, социальная функция государства, зарубежное законодательство, социальная защита.

Review. The article analyzes such concepts as «the right to a decent standard of living», «the right to life», «a decent existence», etc. Based on the analysis of scientific points of view and legislation, the author comes to the conclusion that the right to a decent standard of living as a legal category is the minimum standard for meeting human needs in all their diversity: from physiological to spiritual. It includes social, economic and political rights that allow a person to be a worthy member of society, to develop freely in conditions of security and social protection from the state.

Key words: the right to a decent standard of living, the right to life, the social function of the state, foreign legislation, social protection.

Право на достойный уровень жизни является философско-правовой категорией, которая не обладает четко выраженными признаками, позволяющими однозначно определить ее содержание. Многочисленные попытки раскрыть и конкретизировать данное право связаны не только с его глубоким философским и социальным смыслом, но и постоянно меняющимися условиями жизни людей. Очевидно, что наполняемость данного права зависит от уровня развития общества и его потребностей. Представляется, что в свете международных событий последних лет понятие «достойный уровень жизни» нуждается в дополнительном осмыслении, проведении теоретических исследований и изысканий как в рамках международного, так и национального права.

Впервые в России идея права человека на достойное человеческое существование была выдвинута русскими либеральными мыслителями В.Р. Соловьевым и П.И. Новгородцевым. Реализация этой идеи

связывалась с осуществлением социальных реформ в начале XX века. В праве человека на достойное существование В.Р. Соловьев выделял три группы правомочий: право на обеспечение средств к существованию; право на достаточный физический отдых; право на досуг своего духовного совершенствования¹.

П.И. Новгородцев утверждал, что это понятие, которое неуловимо по содержанию и противоречиво по смыслу, слишком широкое, чтобы вписаться в рамки правового регулирования, и слишком субъективное, чтобы быть предметом общих определений².

В современном международном сообществе право человека на достойный или достаточный уровень жизни закреплено в некоторых международных актах. Всеобщая декларация прав человека содержит положение о том, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личнос-

¹ Оправдание добра: нравственная философия / Соловьев В.С. М.: Академический проект, 2010. С. 141.

² Новгородцев П.А. Сочинения / Сост. вступ. статьи и прим. Колерова М. А., Плотникова Н.С. М.: Раритет, 1995. С. 251.

ти прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства³.

Декларация стала основой для принятия впоследствии других актов, как расширяющего, так и конкретизирующего характера. Одним из них стал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)⁴.

Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права политика государственных органов должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих социальную защиту, достойный уровень жизни и свободное развитие человека. Ратификация Российской Федерацией вышеперечисленных международных актов, отразилась в ст. 7 Конституции РФ: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»⁵.

В конституциях государств нашли отражение различные формулировки исследуемого понятия. Так, право на достойный уровень жизни отразилось в конституциях таких государств, как: Российская Федерация (ст. 7), Республики Белоруссия (ст. 42), Португалия (ст. 59), Испания (преамбула и ст. 47), Республика Молдова (ст. 47). В основных законах Украины (ст. 48), Республики Армения (ст. 31), Нидерландов (ст. 22) закреплены права на достаточный или удовлетворительный уровень жизни.

Отражение различных терминов в конституциях государств отражает противоречивое понимание прав человека, а также уровень их развития в конкретном государстве.

Понятие «права на достойный уровень жизни» тесно связано с правом на жизнь, которое гарантируется государством посредством комплекса взаимосвязанных правозащитных мер, применяемых как на всей территории государства, так и в отдельных ее регионах.

Право на жизнь реализуется не только Конституцией РФ, но и конституциями зарубежных стран. Например, ст. 24 Конституции Португальской Республики провозглашает, что «человеческая жизнь неприкосновенна»⁶.

Более подробно право на жизнь раскрывается в ст. 2 Европейской Конвенции 1950 г., ратифицированной почти всеми европейскими государствами: «Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть намеренно лишен жизни иначе, как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание»⁷.

В современной научной литературе наблюдаются различные подходы к исследуемой терминологии.

Одна группа ученых говорит о праве на «достойную» жизнь⁸, другая - употребляет понятие права на «достаточный» уровень жизни⁹. Встречается и другое мнение, согласно которому следует различать понятия «достойное существование» и «достойная жизнь». Весьма последовательно аргументирует данную мысль Т.Г. Силкина. В обоснование своей точки зрения она пишет, что «существование» обычно используется как синоним «бытия» материи и сознания, жизнь же представляет собой процесс развития и выступает таким способом существования, «при котором все проявления и изменения какого-либо единого целого совершаются в силу его внутренних причин, лежащих в нем самом»¹⁰.

Полагаем, что достоверное представление о том, что собой представляет право на жизнь и право на достойную жизнь, может сложиться при условии синтеза знаний о том, что есть жизнь вообще, а также о критериях ее достоинства.

Жизнь, будучи глубоко философской категорией, неоднократно становилась предметом научных изысканий, как следствие, возникали многочисленные концепции, различным образом интерпретирующие ее. На наш взгляд, раскрывая понятие жизни человека, следует исходить из устоявшегося в философии мнения о том, что бытие человека необходимо рассматривать в двух формах: во-первых, бытие человека в мире вещей; во-вторых, собственное человеческое бытие (в данном случае человек рассматривается уже не как объект, а как субъект, который подчиняется не только законам природы, но и существует как социальное, духовно-нравственное существо). То есть неизменными атрибутами жизни человека как биосоциального существа являются следующие: биологические потребности (в пище, воде,

³ Всеобщая декларация прав человека: принята третьей сессией Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 7 апреля. (№ 1180).

⁴ п. 1 ст. 11 Международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах»: принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 1 июля 2020 г. // Российская газета. 1993. № 237. 25 декабря.

⁶ Конституция Португалии принята 25 апреля 1976 г., пересмотрена 30.10.1982 г., 1.06.1989 г., 5.11.1992 г., 3.09.1997 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 24.04.2021).

⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20 марта 1952 г., Протоколом № 4 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // СПС Консультант плюс (дата обращения: 05.05.2021).

⁸ Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошников Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. / под ред. Ф.М. Рудинского. М.: Права человека, 2000. С. 345.

⁹ Права человека: учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 132-170.

¹⁰ Силкина Т.Г. Место права на достойную жизнь и свободное развитие человека в системе ценностей социального государства // Юридический мир. 2016. № 11. С. 34.

тепле и др.); социальные (в трудовой деятельности, социальной активности, самореализации и самоутверждении в обществе и др.); духовные потребности (в знаниях, самосовершенствовании и других элементах духовной культуры). Таким образом, жизнь человека представляет собой состояние комплексной реализации его потребностей как биосоциального существа, а именно биологических, социальных и духовных¹¹.

По поводу критериев достойной жизни, в настоящее время достаточно отчетливо просматривается ряд факторов, препятствующих их формированию. Во-первых, в каждом обществе есть свой уровень жизни, который считается нормой, и есть свой предел, за которым начинается недопустимая крайность. Различие в понимании достойности жизни обусловлено существенной дифференциацией уровня социально-экономического развития различных государств, различиями в культурных традициях, стереотипах, менталитете наций, а также динамичностью морали. Во-вторых, «достойную жизнь» чаще всего пытаются охарактеризовать с точки зрения материальной обеспеченности человека, уровня реализации его социально-экономических прав. Однако обеспеченность материальными благами — далеко не единственное условие достойности жизни. К ним относятся и уровень духовного развития, самореализации, безопасности (как физической, так и нравственной) и многие другие компоненты. В связи с этим, учет только имущественной составляющей не дает правильных результатов.

Таким образом, как философская категория «жизнь» предполагает не только удовлетворение текущих потребностей человека, но и его развитие, перспективы роста и становления личности, реализации профессиональных амбиций, личных целей, участие в жизни общества, возможность совершать полезную деятельность и т.д. Только при наличии этих компонентов можно говорить о достойном уровне жизни, а не только «достаточном существовании».

В литературе высказывается заслуживающая внимания мысль, что социально-правовые критерии достойной жизни человека представляют собой многокомпонентную открытую систему. Уровень самореализации человека, выступающий в этой системе в качестве интегрального (системообразующего) критерия, конкретизируется на следующие критерии: 1) позволяющие дать оценку достаточности материальных благ, необходимых для обеспечения реальной возможности воплощения индивидуальных интересов и потребностей; 2) достаточности нематериальных благ, необходимых для обеспечения реализации индивидуальных интересов и потребностей; 3) юридической гарантированности и защищенности права на достойную жизнь¹².

Таким образом, право на жизнь в большей степени связано с обеспечением безопасности человека в

обществе, ликвидации угроз мирному существованию людей и защитой от преступных посягательств других лиц. Право на достойную жизнь включает в себя более высокий уровень удовлетворения потребностей: не только физиологических, но и духовных. Однако, представляется, что рассматривая данную категорию, как правовую, следует говорить о некоем минимальном (достаточном) уровне удовлетворения потребностей человека, но учитывая все их основные виды. Человек, достойно проживающий свою жизнь, должен иметь гарантированное право на развитие, образование, выбор сферы деятельности согласно своим знаниям и умениям и т.д.

В нормативных актах зарубежных стран подходы к пониманию права на достойный уровень жизни различаются, что отражает различия в уровне развития государств, менталитете и правовых концепциях.

К примеру, Германия — страна с социально-ориентированной экономикой. Это означает, что люди, проживающие на ее территории (как граждане, так и не граждане), имеют определенный минимум уровня жизни. Он включает в себя права на жилье, медицинское обслуживание, удовлетворение потребностей в необходимой одежде и питании, безопасности и отстаиванию своих прав в судебном порядке. Отличительная черта функционирования немецкой экономики заключается в том, что все права максимально реализуются на практике. Социальная помощь в Германии устроена по принципу индивидуального подхода к удовлетворению потребностей нуждающихся, но при этом пособия являются относительно стандартными и регулируемы. В своем полном виде социальная помощь состоит из четырех компонентов: пособия стандартного размера, особые доплаты, единовременные пособия и жилищные субсидии¹³.

Первый раздел Конституция Германии 1949 г. посвящен правам человека, подчеркивается их приоритет перед всеми другими положениями. Этот раздел более чем другие несет на себе социальную нагрузку, провозглашая «нерушимость человеческого достоинства», «неприкосновенность» и «неотчуждаемость» прав человека (ст. 1), среди которых — право на жизнь и личную неприкосновенность, равенство всех перед законом. В Конституции установлено, что каждый имеет право на всестороннее развитие личности, использование прав и свобод, поскольку он не нарушает прав других и не посягает на свободный демократический (конституционный) строй, не создает угрозы существованию федерации и земель, не нарушает законы нравственности. В противном случае, а также при злоупотреблении свободой слова, собраний, объединения, правом собственности, другими правами лицо или объединение может быть лишено определенных прав Федеральным конституционным судом.

Среди других прав, не так подробно представленных в Конституции: свобода вероисповедания и со-

¹¹ Фрольцова Т.Г. Сущность права на достойную жизнь // Аграрное и земельное право. 2014. № 11. С. 135.

¹² Салихова И.С. Право человека на достойную жизнь как юридическая категория. // Юридический журнал. 2009. № 4. С. 31.

¹³ Международный опыт организации системы социальной помощи: на примере пяти стран / Субрегион. бюро Междунар. орг. труда (МОТ) для стран Вост. Европы и Центр. Азии. М., 2004. С. 97.

вести (ст. 4), свобода выражения мнений, собраний (ст. 8), союзов и обществ, в том числе и для охраны и улучшения условий труда и экономических условий (ст. 9), свобода передвижения (ст. 2), выбора профессии (ст. 12), тайна переписки (ст. 10) (для защиты свободного демократического строя может быть на основе закона установлен контроль в отношении осуществления этого права и для этой цели создан народным представительством специальный орган), неприкосновенность жилища: без разрешения хозяина и постановления судьи проникновение в жилище возможно лишь в случае опасности для общества и лица (ст. 13), основные права в сфере правосудия, например, на «законного судью» и пр.

Защита социальных прав не получила в Основном законе Германии значительного места. Более полно она закреплена в нормативных актах отдельных земель, обогащена судебной практикой, в том числе Федерального конституционного суда, и действующими в ФРГ нормами международного права о правах человека.

Например, закреплённое в Конституции Германии право на жизнь и личное достоинство трактуется Федеральным конституционным судом как признание того, что государство во всяком случае должно гарантировать каждому человеку минимум материального благополучия для достойной жизни. В национальном законодательстве Германия провозглашена социальным государством.

В Конституции Японии 1947 г. важным положением, отразившим демократическое направление развития японского общества, стало признание прав и свобод народа. В условиях капитуляции после событий Второй мировой войны в Японии была создана система либеральных ценностей, центром которой становится благополучие и процветание страны, основанное на защите прав человека и гражданина.

В ст. 97 Конституции Японии подчеркивается важность гарантии прав человека, полученных в результате борьбы народа за свободу и преодоления тяжелых испытаний на пути к миру. В нерушимости законов японское правительство видело двигатель прогресса, опираясь на который можно было построить государство, способное обеспечить мирную жизнь на своих территориях для будущих поколений (ст. 11)¹⁴.

При этом стоит отметить и рациональность подхода к пониманию значимости прав и свобод человека в законодательстве Японии. В ст. 12 Конституции Японии подчеркивается, что не только государство и его аппарат управления должен обеспечивать безопасность граждан и их правовую поддержку, но и сам народ обязан использовать предоставленные свободы во благо нации и процветания страны и воздерживаться от злоупотребления данными правами.

В условиях демократизации политического строя, Конституция Японии включила в себя ряд экономических и социальных норм, характеризующих стра-

ну как социальное государство, способное предоставить народу достойную жизнь, гарантировать защиту правового статуса человека, повышать уровень общественного благополучия. Основным законом Японии провозглашается право гражданина на свободный труд и дополнительные социальные возможности, предусмотренные законом в рамках выполняемых трудовых обязанностей человека; запрещается эксплуатация детей (ст. 27).

Социальную направленность конституционного строя Японского государства определяют статьи 23, 25 и 26 Конституции Японии, утверждая право народа на поддержание оптимального уровня жизни, право на бесплатное образование, свободу научной деятельности. Направленная на активную защиту прав и свобод человека и гражданина Конституция Японии, подразумевает не только одностороннее исполнение государством гарантий охраны правового статуса лица, но и поддержание устойчивой системы общественной жизни самим народом, подчеркивая в ст. 12 важность усилий людей в создании благополучной жизни и стабильности в стране. Это связано с понятием обязанностей граждан в конституционно-правовой сфере государства. Они обязаны «обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении» (ст. 26), трудиться (ст. 27), исправно платить установленные государственные налоги (ст. 30). Взаимные права и обязанности государства и его граждан создают прочную правовую систему, гарантирующую процветание государства, являющееся основной целью проигравшей в войне Японии.

Таким образом, на уровень реализации права на достойную жизнь, по нашему мнению, влияют, самые разнообразные факторы: государственная социальная политика, уровень развития социальной сферы в стране, условия жизни населения, образ жизни, инвестиционный климат, состояние окружающей среды, духовность, социально-исторические процессы, доходы населения, бедность и неравенство, безработица и использование рабочей силы, динамика демографических процессов, образование и обучение, здоровье, продовольствие и питание, состояние жилища (населенных пунктов), инфраструктура, связь, культура, социальные связи, семейные ценности, политическая и социальная стабильность (безопасность), политические и гражданские институты (демократия и участие).

При этом, несмотря на всю многогранность содержания права на жизнь, оно уступает понятию право на достойный уровень жизни в заявленном уровне удовлетворения потребностей и их многообразии.

В зарубежных странах право на достойный уровень жизни включает право на социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную защиту, медицинское обслуживание, признается важной гарантией социального положения и реализации основных прав и свобод каждого челове-

¹⁴ Конституция Японии: промульжирована 3 ноября 1946 г., вступила в силу 3 мая 1947 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 05.05.2021).ection.

ка. Оно содержится во всех основных международных актах, как универсальных, так и региональных, закрепляющих основные права и свободы человека.

Изучение работ российских и зарубежных ученых по данной теме свидетельствует об относительном единстве взглядов исследователей в общем видении достойной жизни. Многие ученые сходятся во

мнении, что право на достойную жизнь является обобщающей социально-экономической категорией и включает в себя не только уровень потребления материальных благ и услуг, но и удовлетворение духовных потребностей, состояние здоровья, продолжительность жизни, условия окружающей среды, морально-психологический климат, душевный комфорт человека.

Библиографический список

1. Международный опыт организации системы социальной помощи: на примере пяти стран / Субрегион. бюро Междунар. орг. труда (МОТ) для стран Вост. Европы и Центр. Азии. – М., 2004. – 124 с.
2. Новгородцев, П.А. Сочинения / Сост. вступ. статьи и прим. М.А. Колерова, Н.С. Плотникова. – М.: Раритет, 1995. – 448 с.
3. Оправдание добра: нравственная философия / В.С. Соловьев. – М.: Академический проект, 2010. – 468 с.
4. Права человека: учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. – 560 с.
5. Салихова И.С. Право человека на достойную жизнь как юридическая категория // Юридический журнал. – 2009. – № 4. – С. 29-32.
6. Силкина Т.Г. Место права на достойную жизнь и свободное развитие человека в системе ценностей социального государства // Юридический мир. – 2016. – № 11. – С. 31-36.
7. Фрольцова, Т.Г. Сущность права на достойную жизнь // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 11. – С. 129-135.
8. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ю.В. Гаврилова, А.А. Крикунова, Ф.М. Рудинский, Т.А. Сошникова. / под общ. ред. Ф.М. Рудинского. – М.: Права человека, 2009. – 495 с.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

**Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА
№ 2 (48) / 2021**

Подписано в печать 28.06.2021 г. Дата выхода в свет 30.07.2021 г.
Формат 60x84¹/₈. Бумага офсетная. Свободная цена.
Усл. печ. листов 13,25. Тираж 25. Заказ 39.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».
Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.