

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

№ 10 (107) ОКТЯБРЬ 2019

В НОМЕРЕ:

Кочои С. М.

Ответственность за подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ): вопросы законодательной конструкции и практики применения

Дегтерев А. А.

Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов: проблемы объекта, потерпевшего и предмета преступления

Коробеев А. И., Чучаев А. И.

*Транспортные преступления:
проект новый — недостатки старые*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-25128 от 7 мая 2014 г., ISSN 1994-1471;
- ✓ издается с 2004 г., с 2013 г. — ежемесячно;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ», электронной библиотеке «КиберЛенинка».

«Актуальные проблемы российского права» — это научно-практический юридический журнал, посвященный актуальным проблемам теории права, практике его применения, совершенствованию законодательства, а также проблемам юридического образования. Рубрики

журнала охватывают все основные отрасли права, учитывают весь спектр юридической проблематики, в том числе теории и истории государства и права, государственно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, международно-правовой направленности. На страницах журнала размещаются экспертные заключения по знаковым судебным процессам, материалы конференций, рецензии на юридические новинки.

В журнале активно публикуются не только известные ученые и практики, но и молодые, начинающие ученые, студенты юридических вузов. Конечно, размещается большое количество материалов ведущих специалистов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), в том числе выполненных в рамках НИРов, грантов, активно публикуются победители различных конкурсов.

LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН)



- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г., ISSN 1729-5920;
- ✓ издается с 2004 г., с 2013 г. — ежемесячно;
- ✓ является преемником научных трудов ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА, издаваемых с 1948 г.;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ», электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Lex Russica («Русский закон») — научный юридический журнал, посвященный фундаментальным проблемам теории государства и права (в том числе этноправа), совершенствования законодательства и повышения эффективности правоприменения, правовой культуры, юриди-

ческого образования и методики преподавания правовых дисциплин, международного права, сравнительного правоведения и др.

Журнал знакомит с юридическими школами вузов России; публикует очерки об ученых, чьи имена золотыми буквами вписаны в историю юридической науки, обзоры конференций и круглых столов, проведенных в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах, рецензии на новые юридические издания; содействует сближению и гармонизации российского и зарубежного права.

Авторами журнала являются известные российские и зарубежные ученые-юристы (из Германии, Китая, Польши, Франции, Финляндии и др.).

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ № 10 (107) ОКТЯБРЬ 2019

Ежемесячный научный журнал. Издается как СМИ с 2006 г.

РОССИЙСКОГО ПРАВА

Председатель редакционного совета журнала

**ГРАЧЕВА
Елена
Юрьевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Заместитель председателя редакционного совета журнала

**ЕРШОВА
Инна
Владимировна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник юстиции России, заслуженный юрист РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Главный редактор журнала

**СИТНИК
Александр
Александрович** кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Ответственный секретарь

**СЕВРЮГИНА
Ольга
Александровна** эксперт отдела научно-издательской политики НИИ
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Члены редакционного совета журнала

**БЕКАШЕВ
Дамир
Камильевич** доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права Московского государственного института международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации.
Почтовый адрес: 119454, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76.

**БЕЛОВА
(ГАНЕВА)
Габриела** кандидат юридических наук, доцент, декан историко-правового факультета Юго-Западного университета имени Неофита Рильского (Болгария).
Почтовый адрес: 2700, Болгария, г. Благоевград, ул. Ивана Михайлова, д. 66.

**БОЛТИНОВА
Ольга
Викторовна** доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права, ученый секретарь Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**БРИНЧУК
Михаил
Михайлович** доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук, заслуженный деятель науки РФ.
Почтовый адрес: 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

**ВИННИЦКИЙ
Данил
Владимирович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Уральского государственного юридического университета, директор Института права БРИКС.
Почтовый адрес: 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21.

**ВОСКОБИТОВА
Лидия
Алексеевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ГАЗЬЕ
Анн** доктор права, доцент Университета Paris Quest Nanterre La Défense (Франция).
Почтовый адрес: 92001, Франция, г. Нантер, авеню Републик, д. 200.

**ГОЛОВНЕНКОВ
Павел
Валерьевич** доктор права, ассессор права, главный научный сотрудник кафедры уголовного и, в частности, экономического уголовного права юридического факультета Потсдамского университета (Германия).
Почтовый адрес: 14482, Германия, г. Потсдам, ул. Августа Бебеля, д. 89.

- ДУБРОВИНА
Елена
Павловна** кандидат юридических наук, член Центризбиркома России, заслуженный юрист РФ.
Почтовый адрес: 109012, Россия, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9.
- ЗАНКОВСКИЙ
Сергей
Сергеевич** доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего сектором предпринимательского и корпоративного права, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук.
Почтовый адрес: 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.
- ЗАХАРОВ
Владимир
Викторович** доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Курской области.
Почтовый адрес: 305000, Россия, г. Курск, ул. Радищева, д. 33.
- КАЛИНИЧЕНКО
Пауль
Алексеевич** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- КОКОТОВ
Александр
Николаевич** доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1.
- КОРНЕВ
Аркадий
Владимирович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- КУРБАНОВ
Рашад
Афатович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.
Почтовый адрес: 117997, Россия, г. Москва, Стремянный пер., д. 36.
- ЛИПСКИ
Станислав
Андреевич** доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.
Почтовый адрес: 105064, Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15.
- МАРИНО
Иван** кандидат юридических наук, доцент Государственного университета «Ориентале» (Неаполь), руководитель Центра мониторинга политико-правовой системы России, Итальянского представительства Фонда конституционных реформ.
Почтовый адрес: 80121, Италия, г. Неаполь, виа Карло Поэрио, д. 15.
- МАЦКЕВИЧ
Игорь
Михайлович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президент Союза криминалистов и криминологов, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, заместитель председателя Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ПАНАГИОТОПОЛОС
Димитриос** доктор права, магистр философии, профессор Афинского университета, вице-ректор Университета Центральной Греции, президент Международной ассоциации спортивного права (IASL), специальный эксперт в области спортивного права в Европейском Союзе, награжден премией «Право: Человек года» (2009) Американским биографическим институтом (ИНК).
Почтовый адрес: 10677, Греция, г. Афины, ул. Веранжероу, д. 4.
- ПЕТРОВА
Татьяна
Владиславовна** доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.
Почтовый адрес: 119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13.
- РЕШЕТНИКОВА
Ирина
Валентиновна** доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа, заслуженный юрист РФ, почетный работник судебной системы.
Почтовый адрес: 620075, Россия, г. Екатеринбург, пр-т Ленина, д. 32/27.
- РОССИНСКАЯ
Елена
Рафаиловна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой судебных экспертиз, директор Института судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президент Ассоциации образовательных учреждений «Судебная экспертиза», академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

- СОКОЛОВ Александр Юрьевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии. Почтовый адрес: 410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1.
- ФОКИНА Марина Анатольевна** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия. Почтовый адрес: 117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69.
- ХВАН Леонид Борисович** кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Ташкентского государственного юридического института. Почтовый адрес: 100000, Республика Узбекистан, г. Ташкент, Главпочтамт, а/я № 4553.
- ЧАННОВ Сергей Евгеньевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина. Почтовый адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25.
- ЧЕРНЫШОВА Ольга Сергеевна** кандидат юридических наук, начальник отдела Секретариата Европейского Суда по правам человека. Почтовый адрес: 67075, Франция, г. Страсбург, Cedex, ЕСПЧ.
- ШАЛУМОВ Михаил Славович** доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации — начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства, судья Верховного Суда Российской Федерации (в почетной отставке). Почтовый адрес: 121260, Россия, г. Москва, ул. Поварская, д. 15.
- ШИТКИНА Ирина Сергеевна** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского права, руководитель программы магистратуры по направлению «Корпоративное право» Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Почтовый адрес: 119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13.
- ЯСКЕРНЯ Ежи** доктор юридических наук, профессор, директор Института права, экономики и управления Университета имени Яна Кохановского в г. Кельц (Польша). Почтовый адрес: 25369, Польша, г. Кельц, ул. Зеромского, д. 5.
- Редакционная коллегия журнала*
- КАШАНИНА Татьяна Васильевна** профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- КЛЕПИЦКИЙ Иван Анатольевич** профессор кафедры уголовного права, доктор юридических наук, профессор. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- МИХАЙЛОВ Сергей Михайлович** и. о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович** профессор кафедры конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ПОДУЗОВА Екатерина Борисовна** доцент кафедры гражданского права, кандидат юридических наук. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- СОКОЛОВА Наталья Александровна** заведующий кафедрой международного права, доктор юридических наук, доцент. Почтовый адрес: 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Chairperson of the Board of Editors

**GRACHEVA
Elena
Yurievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honored Worker of Science and Technology of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Vice-Chairperson of the Board of Editors

**ERSHOVA
Inna
Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University, Honored Worker of the Higher Professional Education of the Russian Federation, Honored Worker of Justice of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Chief editor of the magazine

**SITNIK
Aleksandr
Aleksandrovich** PhD in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Executive Editor

**SEVRYUGINA
Olga
Aleksandrovna** Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Members of the Board of Editors

**BEKYASHEV
Damir
Kamilievich** Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of International Law of Moscow State Institute of International Relations under the Ministry of Foreign Affairs of Russia.
Mailing address: 119454, Russia, Moscow, prospekt Vernadskogo, d. 76.

**BELOVA-GANEVA
Gabriela** PhD in Law, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law and History of the South Western University named after the Neophyte Rilsky (Bulgaria)
Mailing address: 2700, Bulgaria, Blagoevgrad, ul. Ivana Mikhailova, d. 66.

**BOLTINOVA
Olga
Viktorovna** Doctor of Law, Professor, Vice-Chairperson of the Department of Financial Law, Academic Secretary of the Kutafin Moscow State Law University, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**BRINCHUK
Mikhail
Mikhailovich** Doctor of Law, Professor, Senior Fellow, Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honored Scholar of the Russian Federation.
Mailing address: 119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10.

**CHANNOV
Sergey
Evgenievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Service and Labor Law of the Povolzhsky Institute of Government named after P.A. Stolypin.
Mailing address: 410031, Russia, Saratov, Sobornaya ul., d. 23/25.

**CHERNISHOVA
Olga
Sergeevna** PhD in Law, Head of Division at the Registry of the European Court of Human Rights.
Mailing address: European Court of Human Rights, 67075 Strasbourg Cedex, France.

**DUBROVINA
Elena
Pavlovna** PhD in Law, Member of the Election Committee of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation.
Mailing address: 109012, Russia, Moscow, B. Cherkasskiy per., d. 9.

- FOKINA Marina Anatolievna** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings of the Russian State University of Justice.
Mailing address: 117418, Russia, Moscow, ul. Novocheremushkinskaya, d. 69.
- GAZIER Anne** Doctor of Law, Associate Professor of the University Paris Quest Nanterre La Défense (France).
Mailing address: Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 200 avenue de la République, 92001, Quest Nanterre, La Défense, France.
- GOLOVNIENKOV Pavel Valerievich** Doctor of Law, Law Assessor, Chief Legal Researcher of the Department of Criminal and Economic Criminal Law of the Law Faculty of the University of Potsdam (Germany).
Mailing address: Universität Potsdam, Juristische Fakultät, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, Deutschland.
- JASKIERNIA Jerzy** Prof. dr hab. Jan Kochnowski University, Kielce, Poland, Department of Management and Administration Director, Institute of Economy and Administration, Chair, Administration and Legal Sciences Division.
Mailing address: Str. Żeromskiego 5, Kielce, Poland, 25369.
- KALINICHENKO Paul Alekseevich** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- KHVAN Leonid Borisovich** PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Tashkent State Legal Institute.
Mailing address: 100000, Republic of Uzbekistan, Tashkent, Glavpochtamt, a/ya 4553.
- KOKOTOV Aleksandr Nikolaevich** Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 190000, Russia, St. Petersburg, Senatskaya pl., d. 1.
- KORNEV Arkadiy Vladimirovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- KURBANOV Rashad Afatovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of the Plekhanov Russian Economic University.
Mailing address: 117997, Russia, Moscow, per. Stremyanny, d. 36.
- LIPSKI Stanislav Andjeevich** Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Land Law of the State University for Land Use Planning.
Mailing address: 105064, Russia, Moscow, ul. Kazakova, d. 15.
- MARINO Ivan** PhD in Law, Associate Professor of the University «L'Orientale», Head of the Monitoring Center for the Political and Legal System of Russia, and of the Italian Representative Office of the Constitutional Reforms Foundation.
Mailing address: via Carlo Poerio, 15, 80121, Napoli, Italia.
- MATSKEVICH Igor Mikhailovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University, President of the Union of Criminalists and Criminologists, Honored Scholar of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Vice-chairman of Advisory Council of the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- PANAGIOTOPOULOS Dimitrios** Professor of University of Athens, Attorney-at-Law Vice-Rector, University of Central Greece, President of International Association of Sports Law (IASL), awarded «Person of the Year in Law» (2009) from the American Biographical Institute (INC).
Mailing address: 4 Veranzerou Str., 10677, Athens, Greece.
- PETROVA Tatiana Vladislavovna** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: 119991, Russia, GSP-1, Moscow, Leninskie Gory, d. 1, build. 13.
- RESHETNIKOVA Irina Valentinovna** Doctor of Law, Professor, Chairperson of the Arbitration Court of the Urals District, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of the Judicial System.
Mailing address: 620075, Russia, Ekaterinburg, prosp. Lenina, d. 32/27.

- ROSSINSKAYA
Elena
Rafailovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University, President of the Association of Educational Institutions «Forensic Examination», Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honored Scholar of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- SHALUMOV
Mikhail
Slavovich** Doctor of Law, Professor, Deputy Head of Directorate — Chief of Branch of the Systematization of Legislation and Analysis of the Judicial Practice at Criminal procedure of the Directorate of the Systematization of Legislation and Analysis of the Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation, Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (emeritus).
Mailing address: 121260, Russia, Moscow, ul. Povarskaya, d. 15.
- SHITKINA
Irina
Sergeevna** Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Business Law, Head of the «Corporate Law» Master's Program of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University.
Mailing address: 119991, Russia, GSP-1, Moscow, Leninskie Gory, d. 1, build. 13.
- SOKOLOV
Aleksandr
Yurievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy.
Mailing address: 410056, Russia, Saratov, ul. Volskaya, d. 1.
- VINNITSKIY
Danil
Vladimirovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law of the Ural State Law University, Director of the BRICS Law Institute.
Mailing address: 620137, Russia, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, d. 21.
- VOSKOBITOVA
Lidia
Alekseevna** Doctor of Law, Professor, the Head of the Department of Criminal Procedure Law of the Kutafin Moscow State Law University, Honored Worker of the Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- ZAKHAROV
Vladimir
Viktorovich** Doctor of Law, Professor, Chairman of Arbitration Court of Kursk Region.
Mailing address: 305000, Russia, Kursk, ul. Radischeva, d. 33.
- ZANKOVSKIY
Sergey
Sergeevich** Doctor of Law, Professor, Acting Head of the Business and Corporate Law Sector, Chief Scientific Officer of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.
Mailing address: 119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10
- Editorial Board**
- KASHANINA
Tatyana
Vasilyevna** Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor.
- KLEPITSKIY
Ivan
Anatolyevich** Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor.
- MIKHAILOV
Sergey
Mikhailovich** Acting Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Associate Professor.
- OSAVELYUK
Aleksey
Mikhailovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University.
- PODUZOVA
Ekaterina
Borisovna** PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Kutafin Moscow State Law University.
- SOKOLOVA
Natalya
Aleksandrovna** Doctor of Law, Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University, Associate Professor.
-

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Давыдов К. В.** Право на участие в рассмотрении административного дела как основное право участников административной процедуры: сравнительно-правовой анализ 11
- Куликов А. С., Чиркин К. В.** Невыполнение законных требований депутата (на примере законодательства города Москвы) 20

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Збарацкий Б. А.** Судебная законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации 29

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Рыбакова С. В., Савина А. В.** Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий 38
- Файзрахманова Л. М.** Особенности осуществления надзора на рынке страховых услуг 47

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

- Волков Ю. В.** Право прокладки и обслуживания сетей связи 56

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

- Острикова Л. К.** Институт обязательств вследствие причинения вреда: современное состояние и пути совершенствования 68
- Юрьева Л. А.** Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме: проблемы правового статуса и реализации отдельных полномочий 79

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Саурин С. А.** Особенности регламентации сферы действия российских норм о дистанционной работе по кругу лиц и их соотношение с международными стандартами 86

СПОРТИВНОЕ ПРАВО

- Дегтярев М. В.** Анализ судебной практики по делам об употреблении допинга в спорте 93

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- Кочои С. М.** Ответственность за подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ): вопросы законодательной конструкции и практики применения 102
- Дегтерев А. А.** Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов: проблемы объекта, потерпевшего и предмета преступления 109

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Милюкова А. В.** Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления 122

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

- Данилова Н. А., Григорьева М. А.** Надлежащее обеспечение потребностей правоприменительной практики: миф или реальность 134
- Черепенько Г. В.** Использование томографических медицинских изображений как объектов портретной экспертизы 142

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

- Томашевский К. Л.** Законодательство о надомном труде Республики Беларусь и Российской Федерации: сравнение на предмет соответствия международным трудовым стандартам 146
- Гончаров В. В.** Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт 155

РЕЦЕНЗИИ

- Коробеев А. И., Чучаев А. И.** Транспортные преступления: проект новый — недостатки старые 172

КОНФЕРЕНЦИИ

- Кобзева С. И., Черных Н. В.** К совершенствованию правового регулирования труда и социальной защиты научных и педагогических работников: обзор круглого стола «Правовое регулирование труда и социальной защиты педагогических и научных работников: итоги и перспективы» (г. Москва, 5 апреля 2019 г.) 190

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE PROCESS

Davydov K. V. The Right to Participate in Consideration of Administrative Matters as a Fundamental Right of Administrative Procedure Participants: Comparative Legal Analysis 11

Kulikov A. S., Chirkin K. V. Failure to Comply with the Legal Requirements Applied to the Deputy (a Case Study of the City of Moscow Legislation) 20

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Zbaratskiy B. A. Judicial Legislative Initiative in Constituent Entities of the Russian Federation 29

FINANCIAL LAW

Rybakova S. V., Savina A. V. Changes in the Content of the Principle of Transparency (Openness) in the Context of the Budget System Functioning with the Use of Digital Technologies 38

Fayzrakhmanova L. M. Features of Supervision in the Insurance Market 47

LEGAL REGULATION IN THE INFORMATION SPHERE

Volkov Yu. V. The Right to Build and Maintain Communication Networks 56

CIVIL AND FAMILY LAW

Ostrikova L. K. Institution of Liability arising due to Causing Harm: Current State and Ways of Improvement 68

Yurieva L. A. General Meeting of Owners of Premises in an Apartment Building: Problems of Legal Status and Implementation of Certain Powers 79

LABOUR RELATIONS AND SOCIAL SECURITY

Saurin S. A. Features of Regulation of the Jurisdiction of Russian Rules Regarding Distance Job over Certain Individuals and Correlation of Rules under Consideration with International Standards 86

SPORTS LAW

Degtyarev M. V. Court Practice Analysis in Cases of Doping in Sport 93

CRIMINAL LAW

Kochoi S. M. Responsibility for Bribery or Coercion to Testify or Avoidance of Giving Testimony or Misinterpreting (Art. 309 of the Criminal Code of the Russian Federation): Legislative Structure and Implementation Practices 102

Degterev A. A. Obstruction of the Legitimate Professional Activities of Journalists: Object, Victim and Subject of the Crime Issues 109

CRIMINAL PROCEDURE

Milikova A. V. Criminal Procedure Acts of the Preliminary Investigation Bodies in the General Mechanism of Public Administration 122



CRIMINALISTICS AND CRIMINOLOGY FORENSIC EXAMINATION

Danilova N. A., Grigoryeva M. A. Appropriate Correspondence
with the Needs of Enforcement Practice: Myth or Reality 134

Cherepenko G. V. Using Tomographic Medical Images
as Objects of Portrait Examination 142

COMPARATIVE LEGAL STUDIES

Tomashevskiy K. L. Legislation on Domestic Labor
in the Republic of Belarus and the Russian Federation:
Comparison for Compliance with International Labor Standards 146

Goncharov V. V. Legal Regulation of Public Control
Institution: International and Foreign Experience 155

REVIEWS

Korobeev A. I., Chuchaev A. I. Crimes in Transport: New Project — Old Weaknesses 172

CONFERENCES

Kobzeva S. I., Chernykh N. V. Improvement of the Legal Regulation
of Labor and Social Protection of Teaching and Academic Staff:
Review of the Round Table «Legal Regulation of Labor and Social Protection
of Teaching and Academic Staff: Outcomes and Prospects” (Moscow, April 5, 2019) 190

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

К. В. Давыдов*

Право на участие в рассмотрении административного дела как основное право участников административной процедуры: сравнительно-правовой анализ

***Аннотация.** В статье анализируется основное право участников административной процедуры — право на рассмотрение административного дела. Выделяются три его основных компонента: право быть выслушанным, право на извещение, право на ознакомление с материалами административного дела. Показывается зависимость содержания этих прав от различных доктрин, от степени развитости правопорядков и от видов процедур. Делается вывод о принципиальной применимости прогрессивных достижений западных правовых систем к российскому публичному праву.*

***Ключевые слова:** административные процедуры, право на участие в административной процедуре, право быть выслушанным, право на извещение, право на ознакомление с материалами административного дела.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.011-019

Одним из ключевых вопросов «философии» административных процедур является право участников административной процедуры на участие в рассмотрении административного дела. Объем и условия реализации этого процедурного права зависят от вида процедуры. В нормотворческих, правоприменительных охранительных процедурах,

а также формальных позитивных правоприменительных процедурах, роль невластных участников проявлялась весьма ярко. В целом это актуально и для российского законодательства. Но в случае «обычных» правоприменительных позитивных процедур ситуация складывается иначе. Некое гипотетическое упоминание о возможности привлечения заявителя к процеду-

© Давыдов К. В., 2019

* Давыдов Константин Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», доцент кафедры публичного права Сибирского государственного университета путей сообщения
davkon@yandex.ru
630049, Россия, г. Новосибирск, ул. Дуси Ковальчук, д. 191

ре рассмотрения его обращения содержится в ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, однако механизмов ее реализации не закрепляется. Специальное законодательство в большинстве случаев обходит этот вопрос стороной. Отсутствие правил об участии невластных лиц в рассмотрении позитивных административных дел позволяет сделать вывод о том, что российская модель неформальной административной процедуры носит во многом внутриаппаратный, а значит, «недружественный» по отношению к гражданам характер. В целях будущей реформы российского административного права представляет особый интерес изучение прогрессивного зарубежного опыта по данному вопросу.

В рамках общего права на участие в рассмотрении административного дела можно выделить, как представляется, три основных элемента: право быть выслушанным, право на извещение, право на информацию (ознакомление с материалами административного дела).

Право быть выслушанным — одно из ключевых правомочий, вокруг которого построены все основные процедурные доктрины («доброго управления», «естественной справедливости», «должного процесса»), как и во многом варианты «философии» административной процедуры. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, роль принципа демократии, партиципации по-разному определяется в различных правопорядках и во многом зависит от понимания легитимации принимаемых решений. Если исходить из недостаточности парламентской легитимации, то роль общественности будет неизбежно возрастать. Наоборот, уважительное отношение к легитимности парламентских актов ставит определенные границы партиципации. Поиск баланса —

непростая задача. Впрочем, «ни в коем случае административная процедура не может вестись так, что компетентный исполнительный орган практически делегирует свое решение органам или заинтересованным группам, которые, в свою очередь, не обладают демократической легитимацией»².

Более частной проблемой партиципации является вопрос о том, как далеко административная процедура может уйти от своего судебного аналога по пути процессуальной экономии. Чем обширнее право на участие, тем более длительной и затратной будет процедура. Проистекающая из «генетики» государственного управления потребность в непрерывном и оперативном разрешении административных дел принуждает ограничивать содержание и объем права на участие в процедуре принятия индивидуального административного акта. Наоборот, на наш взгляд, право быть выслушанным в перспективе имеет меньше методологических препятствий именно в нормотворческой деятельности публичной администрации³, хотя последняя нередко до сих пор носит внутриорганизационный характер, традиционно объясняемый дискреционным характером нормотворческих полномочий.

Носителем права быть выслушанным является участник административной процедуры, имеющий юридический интерес в рассмотрении дела. Естественно, что по общему правилу речь идет именно о дееспособных субъектах. Однако некоторые правопорядки демонстрируют особое уважение к возможности участника лично обозначить свою позицию по делу, признавая таковую в том числе за ограниченно дееспособными лицами. Так, согласно ст. 14 Закона Финляндии «Об административных процедурах» 2003 г., если обычно право недееспособного лица быть выслушанным реализуется закон-

¹ Рос. газ. 2006. 5 мая.

² Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 341—343.

³ Примечательно, что нормы о порядке разработки и принятия нормативных административных актов в коллегиальном административном органе (ст. 106.1—106.6 Общего административного кодекса Грузии 1999 г., далее — ЗАП Грузии 1999 г.) во многом сходны с правилами о формальных и публичных процедурах того же закона (см.: Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 232—241).

ными представителями (опекунами, попечителями), то по делам, касающимся доходов или имущества, находящихся в распоряжении таких лиц, недееспособные участники реализуют его самостоятельно⁴. Согласно ст. 29 Закона Литвы «О публичном администрировании» 1999 г., ограниченно дееспособное физическое лицо по своему ходатайству или ходатайству попечителя имеет право быть выслушанным⁵. Подобные нормы кажутся несколько нетипичными, однако им нельзя отказать в известной последовательности отстаивания естественно-правовой, а значит, практически неотчуждаемой природы права на заслушивание лиц, участвующих в деле.

Момент возникновения данного права также, на первый взгляд, очевиден. Исходя из логики развития процедурного правоотношения, наиболее полно право на заслушивание развивается на стадии рассмотрения административного дела. Однако и здесь возможны любопытные отклонения от тренда. Как отмечает Я. Цико, развитие Закона ФРГ «Об административных процедурах» 1976 г. (далее — ЗАП ФРГ 1976 г.) привело, помимо прочего, к закреплению в § 25, посвященном консультированию и информированию, института «раннего участия общественности». Соответствующая норма «...делает упор на необходимость действий еще до начала самой административной процедуры. Как только государственный орган узнает о намерениях лица или организации осуществить крупный проект, он должен воздействовать на организатора проекта. Тот, в свою очередь, должен проинформировать граждан о своих намерениях о проекте и о его последствиях. Таким образом, должна быть обеспечена возможность для граждан на ранней стадии высказаться о планируемом проекте, а не тогда, когда все значительные решения — например, о место-

расположении или об определении размеров проекта — уже приняты. Это позволяет шире понять процесс принятия решений государственным органом. Демократический контроль над государственными органами упрощается, коррупция, наоборот, усложняется»⁶. Нетрудно заметить: здесь, по сути, речь идет о признании за заинтересованными лицами права на выражение своего мнения по проекту плана еще до официального возбуждения формальной процедуры с публичными слушаниями.

Право на заслушивание, как справедливо отмечается некоторыми авторами, не может отождествляться с «простым» представлением участниками процедуры доказательств: «Объяснения участника процесса представляют собой всего лишь доказательственную информацию, целью же заслушивания является дать лицу возможность представить также правовые возражения и обоснования в защиту своей позиции»⁷.

Вопрос о формах заслушивания является продолжением дискуссий о балансе между демократической открытостью (и принципом объективной истины) и требованиями рациональности, процессуальной экономии. Примечательно, что еще задолго до принятия закона об административных процедурах Федеральный административный суд ФРГ в своей судебной практике подчеркнул: у участников процедуры нет специального права именно на устное заслушивание⁸. Данная точка зрения о недопустимости «автоматической» чрезмерной перегрузки административной процедуры гарантиями процедуры судебной вошла впоследствии в германское законодательство и правоприменительную практику, а затем — и во многие иные «подражательные» правовые порядки. Как отмечает Я. Цикоу, «§ 28 [ЗАП ФРГ 1976 г.] не содержит указаний касательно формы заслушивания, так

⁴ Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 368.

⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 301.

⁶ Цико Я. Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права — 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М., 2014. С. 361.

⁷ См.: Аэдмаа А., Лопман Э., Паррест Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту, 2004. С. 281.

⁸ По данному вопросу см.: Eberle E. J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. 1984. Vol. 3. P. 78.

что заслушивание может быть устным, письменным или проходить по телефону. Как правило, бывает достаточно воспользоваться возможностью письменного высказывания»⁹. Естественно, что чем проще и доступнее та или иная форма заслушивания, тем меньше ограничений на ее использование. Можно согласиться с тезисом о том, что «...трудно представить такую ситуацию, в которой учреждение имело бы уважительную причину, чтобы препятствовать лицу в представлении письменных возражений»¹⁰. Наоборот, заслушивание в устной форме целесообразно в ситуациях, когда важны личные качества участника процесса, его предшествующее поведение или иные обстоятельства, на оценку которых может во многом повлиять непосредственный контакт с лицом. Наконец, заслушивание в еще более строгой форме — заседания, с ведением протокола — необходимо при рассмотрении особо сложных административных дел, в том числе с противоположными интересами участников процедуры¹¹. Примечательно, что некоторые правопорядки с особо глубокими традициями партиципации демонстрируют толерантное (и даже изобретательное) отношение к усложненным формам заслушивания. Так, по замечанию Т. Танкверелла, в кантонах Швейцарии широко распространены административные референдумы, особенно по финансовым вопросам¹². Впрочем, вряд ли швейцарский опыт применим к большинству иных правопорядков¹³.

Содержание права на заслушивание тесно связано с рядом иных правомочий лиц, участвующих в деле (некоторые из которых даже можно рассматривать в качестве его элементов): ознакомление с доказательствами, представление доказательств, право на возражения и предложения и т.д. Логично предположить, что объем названного права прямо пропорционален вмешательству будущего административного акта в правовой статус того или иного лица. Как отмечает Э. Лопман, «...если право ознакомления с проектом правового акта и ходатайством имеет каждый, то предложения и возражения вправе представить только заинтересованные и затрагиваемые лица. “Каждый” становится затронутым или заинтересованным лицом с момента представления им обоснованного предложения или возражения... В отношении общего акта к заинтересованным относятся все лица»¹⁴.

Право на заслушивание не является абсолютным; многие законы об административных процедурах устанавливают различные наборы обстоятельств, его исключающих или делающих таковое нецелесообразным (принятие очевидно благоприятного для адресата акта, необходимость в оперативном принятии решения и т.п.). Так, ч. 2, 3 § 8 ЗАП ФРГ 1976 г. предусматривает, что в слушании может быть отказано, если:

- 1) возникает необходимость немедленно принять решение из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества;

⁹ Цигоу Я. Процедура издания административного акта // Ежегодник публичного права — 2016 : Административный акт. М., 2015. С. 16.

¹⁰ См.: Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Указ. соч. С. 292.

¹¹ Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Указ. соч. С. 293—295.

¹² Tanquerel T. Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure. J.-B. Auby (ed.). Bruylant, 2014. P. 307.

¹³ Напомним: согласно ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Рос. газ. 2002. 15 июня), на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не может быть вынесен, помимо прочего, вопрос о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

¹⁴ Лопман Э. Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Международной конференции на тему «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 232—233.

- 2) проведение заслушивания могло бы поставить под вопрос соблюдение разумного срока, установленного для принятия решения;
- 3) фактические сведения, которые участник процедуры привел в ходатайстве или объяснении, очевидно приводят к принятию благоприятного для такого лица административного акта;
- 4) административный орган намерен издать общее распоряжение либо идентичные административные акты в большом количестве или издать административные акты с помощью автоматических средств;
- 5) должны быть приняты меры по исполнению в административной процедуре;
- 6) заслушиванию противостоит необходимость соблюдения интересов общества¹⁵.

Комментируя данные нормы, Я. Цикоу подчеркивает нетривиальное обстоятельство: «Список исключений учитывает частично особые публичные интересы, частично интересы участников процедуры или третьих лиц или же принцип процедурной экономии. Даже при наличии одного из этих случаев административный орган не может автоматически отказаться от заслушивания, но должен принимать решения и мотивировать их по своему должному усмотрению с учетом принципа соразмерности»¹⁶.

Право на извещение — следующий важный, хотя и сравнительно локальный, элемент права на участие в процедуре. Без информирования об основных аспектах развития процедуры, совершения тех или иных действий (от ее возбуждения до представления участниками ходатайств, доказательств) подлинная реализация процедурной дееспособности затруднена или даже невозможна. При этом объем данного права не следует понимать механистически. Как справедливо отмечается в исследовательской литературе, немедленное информирование («привлече-

ние») лиц к процедуре не всегда целесообразно: «Если дело с производством, возбуждаемым по ходатайству лица, то привлечение в большинстве случаев не должно все же происходить непосредственно за получением ходатайства — прежде всего административный орган должен выяснить, не существует ли таких недостатков, из-за которых ходатайство следует оставить без рассмотрения... На этой стадии производства привлечение возможного адресата или третьего лица в общем случае еще не требуется, так как пока неясно, дойдет ли дело до производства по существу ходатайства или нет»¹⁷. С другой стороны, затягивание с исполнением данной обязанности со стороны публичной администрации есть противоположная крайность, которой также следует избегать. Представляется справедливой норма ст. 94 ЗАП Грузии 1999 г., связывающая начало течения срока исполнения любой процедурной обязанности невластного участника процедуры с моментом его информирования: «Если заинтересованная сторона обязана соблюдать установленный срок, течение указанного срока начинается только со дня передачи заинтересованной стороне соответствующих документов или информации либо официального опубликования этой информации»¹⁸.

Форма извещения, как и форма заслушивания, по общему правилу относится к дискреционным полномочиям публичной администрации, при этом логично признать производность первой от второй. Другими словами, чем строже требования к форме заслушивания, тем выше уровень формализации извещения. В ситуации, когда заслушивание сторон нецелесообразно или даже юридически или фактически невозможно, без извещения также по общему правилу можно обойтись¹⁹. Некоторым исключением является рассмотрение дела с большим числом участников; здесь стоит проинформировать по-

¹⁵ Сборник законов об административных процедурах. С. 136—137.

¹⁶ См.: Цикоу Я. Указ. соч. С. 16—17.

¹⁷ Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Указ. соч. С. 90—91.

¹⁸ Сборник законов об административных процедурах. С. 225.

¹⁹ Вспомним такие основания, как принятие благоприятного для заявителя акта при отсутствии иных лиц, участвующих в деле, а также отказ от заслушивания ввиду необходимости оперативного рассмотрения административного дела.

тенциальных лиц, участвующих в деле, публичным извещением (в том числе через СМИ).

Право на доступ к материалам административного дела — еще один вспомогательный (и одновременно — неотъемлемый) компонент права на участие в процедуре. ЗАП ФРГ 1976 г. в § 29 разграничивает право на материалы дела («административный орган обязан предоставить участникам процедуры возможность ознакомиться с актами процедуры, поскольку знание указанных актов требуется для реализации или защиты их законных интересов») ²⁰ и права на ознакомление с проектами решений. На последнее названное право до момента окончания процедуры не распространяется, что представляется логичным. В части 2 § 29 ЗАП ФРГ 1976 г. устанавливаются исключения из права на ознакомление с материалами административного дела, в основном связанные с необходимостью соблюдения тайны. Однако, как отмечает К. Шайх, в действительности отказы по такому основанию в германской практике встречаются довольно редко ²¹.

Естественно, что законодательство об административных процедурах в вопросе допуска к информации ориентировано в первую очередь на ситуации ознакомления с материалами дела, рассматриваемого в рамках административной процедуры, причем участниками последней. Как подчеркивает Ж.-П. Шнейдер, германский закон об административных процедурах до сих пор не закрепил общего права на документы лиц, не имеющих в рассмотрении дела юридического интереса. Любопытно, что такая ситуация обусловлена не только границами предмета федерального закона, но и позицией земель; с другой стороны, в германском природоохранном законодательстве под давлением наднациональных актов ЕС общее право на информацию уже предусмотрено ²². Некоторые законы об административных процедурах

пытаются преодолеть «прокрустово ложе», обусловленное самой «генетикой» общего процедурного законодательства, и подойти к данному вопросу с расширительных позиций. В качестве примера можно привести ст. 37 Закона Эстонии «Об административном производстве» 2001 г. (далее — ЗАП Эстонии 2001 г.): «Каждый вправе на любой стадии производства ознакомиться с хранимыми в административном органе документами и папками, имеющими значение для данного дела...» ²³ В научной литературе по этому поводу подчеркивается: «Читая текст ч. 1 ст. 37 ЗАП [Эстонии], заметно влияние Закона о публичной информации на Закон об административном производстве: в отличие от обязанности административного органа давать разъяснения... и обязанности заслушивания мнений и возражений участников процесса... субъектом права ознакомления с документами является каждый — то есть не предполагается наличие статуса участника процесса. Тем не менее право ознакомления с документами может быть разного объема, в зависимости от того, является ли желающее ознакомиться с документами лицом участником процесса или нет. Участник процесса, как правило, имеет обоснованный интерес к ознакомлению с документами, поскольку результат производства может оказать непосредственное влияние на его права и обязанности и от этого может зависеть и эффективность использования иных процессуальных прав. Напротив, интерес других лиц к собранным в ходе производства документам может быть не столь интенсивным» ²⁴. С идеей интенсивности интереса нельзя не согласиться. Но здесь мы сталкиваемся с противоборством двух полярных позиций: сведение возможности реализации права лишь к юридически заинтересованным лицам (субъективная модель) либо признание последнего за любыми лицами (объективная модель). Оба подхода имеют свои очевидные

²⁰ Сборник законов об административных процедурах. С. 137.

²¹ Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. С. 294 (автор главы — К. Шайх).

²² *Schneider J.-P.* Chapter 10. Germany // *Codification of Administrative Procedure*. P. 176.

²³ Сборник законов об административных процедурах. С. 402—403.

²⁴ *Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э.* Указ. соч. С. 275.

достоинства и недостатки. Для общих законов об административных процедурах субъективный рестриктивный подход по определению ближе объективного распространительного. Впрочем, это не значит, что последнему нет места в правопорядке, построенном на базе закона об административной процедуре; просто эти вопросы должны регулироваться в специальном «информационном» законодательстве.

Очевидно, что право на ознакомление с материалами административного дела действует на всех стадиях административной процедуры — от ее возбуждения до обжалования и исполнения акта включительно. При этом доступность соответствующих сведений охватывается рядом гарантий, в том числе о языке процедуры и вытекающем из него праве на услуги переводчика. Данная аксиома может получать специальное правовое закрепление. Так, согласно § 17a Общего закона Австрийской республики об административной процедуре 1991 г., «слепым и слабовидящим участникам, нуждающимся в представителе, административный орган по требованию должен довести до сведения содержание материалов дела... посредством зачитывания или другим подходящим способом в соответствии с существующими техническими возможностями»²⁵.

Как уже отмечалось выше, право на доступ к материалам дела следует отличать от права на ознакомление с итоговым решением. Однако в ст. 98—101 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г. предусмотрены любопытные нормы об институте справки о правах участника. Согласно последним участник процедуры вправе потребовать формализованный и аргументированный ответ публичной администрации по любым имеющим отношение к делу вопросам, в том числе — о границе предостав-

ленной публичной администрации свободы действия. Примечательно, что если для адресата справка не является обязывающей, то для административного органа она создает связанность по правилам правовой стабильности. Согласно ст. 101 указанного Закона, «если адресат справки действовал в соответствии с выданной ему справкой, то изданный впоследствии учреждением административный акт, касающийся вопроса, по которому эта справка выдана, не может быть для адресата более неблагоприятным также в том случае, если впоследствии учреждение констатирует, что справка была неправильной». Симптоматично, что такая справка может быть обжалована в административном порядке, в то время как бездействие (невыдача справки, также отказ в ее выдаче) может стать объектом судебного обжалования. Естественно, что правила об охране доверия по поводу содержания справки не действуют в ситуации недобросовестности ее адресата²⁶. Полагаем данный ход законодателя не только интересным, но и весьма перспективным.

Итак, вопрос об объеме права на участие лиц в рассмотрении административного дела в рамках административной процедуры — один из ключевых для конструирования нормативной модели соответствующих правоотношений. От того, насколько соблюдены гарантии прав невластных участников, зависит природа процедуры, а в более широком плане — логика и «философия» государственного управления. К сожалению, осмысление названных аспектов в лучшем случае находится в зачаточном состоянии в российской доктрине и законодательстве. Но не будем предаваться необоснованному пессимизму: на наш взгляд, нет непреодолимых методологических препятствий для их переноса и развития в отечественной правовой системе.

²⁵ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 14.

²⁶ См.: Сборник законов об административных процедурах. С. 364—366.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. — М., 2003.
2. *Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э.* Руководство по административному производству. — Тарту, 2004.
3. *Лопман Э.* Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Международной конференции на тему «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л. Б. Хван. — Ташкент, 2011. — С. 232—233.
4. Сборник законов об административных процедурах. — М., 2016.
5. Сборник законодательных актов по административным процедурам. — Ташкент, 2013.
6. *Цико Я.* Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права — 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. — М., 2014.
7. *Цикоу Я.* Процедура издания административного акта // Ежегодник публичного права — 2016 : Административный акт. — М., 2015.
8. *Шмидт-Ассманн Э.* Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. — М., 2017.
9. *Eberle E. J.* The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. — 1984. — Vol. 3.
10. *Schneider J.-P.* Chapter 10. Germany // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.
11. *Tanquerel T.* Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.

Материал поступил в редакцию 20 марта 2019 г.

THE RIGHT TO PARTICIPATE IN CONSIDERATION OF ADMINISTRATIVE MATTERS AS A FUNDAMENTAL RIGHT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE PARTICIPANTS: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Konstantin V. Davydov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of Novosibirsk State University of Economics and Management “NINKh”, Associate Professor of the Department of Public Law at Siberian State University of Railway Communications
 davkon@yandex.ru
 191 Dusi Kovalchuk, Novosibirsk, 630049, Russia

Abstract. *The article analyzes the fundamental right of participants of the administrative procedure, namely: the right to have an administrative matter considered. The author determines three main components of the right in question: the right to be heard, the right to be notified, the right to familiarize oneself with the administrative matter. The paper shows the dependence of the content of the rights upon different doctrines, the degree of development of legal order and types of procedures. The author concludes that progressive achievements of Western legal systems are, in essence, applied to Russian public law.*

Keywords: *administrative procedures, right to participate in the administrative procedure, right to be heard, right to be notified, right to familiarize oneself with the materials of the administrative case.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran : uchebnik / pod red. A. N. Kozyrina i M. A. Shtatinoj. — M., 2003.
2. Aedmaa A., Lopman E., Parrest N., Pilving I., Vene E. Rukovodstvo po administrativnomu proizvodstvu. — Tartu, 2004.
3. Lopman E. Administrativnyj akt i interesy obshchestvennyh grupp: proizvodstvo v Estonii // Administrativnaya yusticiya: k razrabotke nauchnoj koncepcii v Respublike Uzbekistan : materialy Mezhdunarodnoj konferencii na temu «Razvitie administrativnogo prava i zakonodatel'stva Respubliki Uzbekistan v usloviyah modernizacii strany», 18 marta 2010 g. / otv. red. L. B. Hvan. — Tashkent, 2011. — S. 232—233.
4. Sbornik zakonov ob administrativnyh procedurah. — M., 2016.
5. Sbornik zakonodatel'nyh aktov po administrativnym proceduram. — Tashkent, 2013.
6. Ciko Ya. Osnovy zakonodatel'stva ob administrativnyh procedurah v Germanii // Ezhegodnik publichnogo prava — 2014: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podhody. — M., 2014.
7. Cikou Ya. Procedura izdaniya administrativnogo akta // Ezhegodnik publichnogo prava — 2016 : Administrativnyj akt. — M., 2015.
8. Shmidt-Assmann E. Kodifikaciya zakonodatel'stva ob administrativnyh procedurah: tradicii i modeli // Ezhegodnik publichnogo prava — 2017 : Usmotrenie i ochenochnye ponyatiya v administrativnom prave. — M., 2017.
9. Eberle E. J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. — 1984. — Vol. 3.
10. Schneider J.-P. Chapter 10. Germany // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.
11. Tanquerel T. Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.

А. С. Куликов*,
К. В. Чиркин**

Невыполнение законных требований депутата (на примере законодательства города Москвы)

Аннотация. Исследование посвящено такому специфическому составу административного правонарушения, как невыполнение законных требований депутата, аналога которого в советском административном праве не было. Предметом анализа стали нормы регионального законодательства, в первую очередь Кодекса об административных правонарушениях г. Москвы 2007 г., и связанные с ними положения других законов г. Москвы. С учетом взаимосвязанных правовых норм устанавливается объект указанного административного правонарушения, определяется понятие «законные требования депутата», раскрывается содержание других элементов состава правонарушения — объективной стороны, субъекта и субъективной стороны. Вместе с тем выявлен ряд недостатков закона и предложены пути их исправления. В частности, объединение в одной части статьи Кодекса об административных правонарушениях г. Москвы двух административных правонарушений с различными непосредственными объектами, отсутствие легальной дефиниции понятия «законные требования депутата», отсутствие административной ответственности за воспрепятствование деятельности депутата для граждан, излишняя мягкость санкции за нарушение сроков рассмотрения обращений депутата по сравнению с аналогичными административными правонарушениями, имеющими меньшую общественную опасность.

Ключевые слова: невыполнение требований депутата, обращение депутата, административная ответственность, законодательство субъекта РФ, состав административного правонарушения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.020-028

Статус депутата предусматривает ряд полномочий, реализация которых в большей мере позволяет выполнять задачи перед избирателями. Для того чтобы такие полномочия были «жизнеспособными», необходимы меры юридической ответственности в отноше-

нии лиц, на которых лежит обязанность по исполнению требований и обращений депутата и по невмешательству в его деятельность.

В административном законодательстве предусмотрена ответственность за невыполнение законных требований члена представительного

© Куликов А. С., Чиркин К. В., 2019

* Куликов Антон Сергеевич, магистр права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), юрист
AnthonKulikov@yandex.ru

236041, Россия, г. Калининград, ул. Потемкина, д. 10

** Чиркин Кирилл Вадимович, магистр права, аспирант кафедры уголовного права и криминологии МГУ имени М.В. Ломоносова, депутат муниципального собрания Ломоносовского района г. Москвы
chirkin.kirill@gmail.com

117335, Россия, г. Москва, ул. Вавилова, д. 73

го органа власти того или иного уровня. Так, ст. 17.1 КоАП РФ установила ответственность за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы. Аналогичные положения применительно к требованиям депутатов законодательных (представительных) органов власти субъекта Российской Федерации и муниципальных депутатов содержатся в региональных законах об административной ответственности, в частности Кодексе об административных правонарушениях г. Москвы¹ (далее — КоАП г. Москвы).

Так, ст. 14.1 КоАП г. Москвы предусматривает ответственность за невыполнение требований депутата Московской городской Думы (далее — депутат МГД) или депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в г. Москве (далее — муниципальный депутат). Диспозиция ч. 1 этой статьи содержит два альтернативных действия:

- 1) невыполнение должностным лицом органа государственной власти г. Москвы, иного государственного органа г. Москвы, органа местного самоуправления внутригородского муниципального образования в г. Москве, организации или общественного объединения законных требований депутата МГД или муниципального депутата;
- 2) создание препятствий в осуществлении деятельности депутата.

Часть 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы предусматривает ответственность за несоблюдение указанным выше должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения и на депутатские запросы) депутату МГД или муниципальному депутату.

Анализ состава административного правонарушения следует начать с определения объекта правонарушения, которому причиняется вред в результате совершения посягательства. Подходы к пониманию объекта правонарушения

широко рассматривались в науке уголовного права, где объектом преступления большинство исследователей называют упорядоченные общественные отношения, охраняемые нормами уголовного права². Объектом же административного правонарушения будут являться урегулированные правом общественные отношения (правоотношения), охраняемые нормами административного права.

Общественные отношения состоят из трех элементов: субъектов отношения, его предмета, по поводу которого складывается отношение, и социальной связи между субъектами (содержание отношения). Субъектами общественных отношений, поставленных под охрану статьей 14.1 КоАП г. Москвы, являются депутат МГД либо муниципальный депутат, с одной стороны, и соответствующее должностное лицо — с другой. Поскольку речь идет о законе субъекта РФ, то он не устанавливает ответственность для должностных лиц федеральных органов власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных органов.

В целях анализа следует отдельно рассмотреть объект правонарушения, выраженный в невыполнении должностным лицом законного требования депутата. Так, поставленные под охрану общественные отношения между депутатом и должностным лицом возникают на основании требования, обращенного первым к последнему. Однако законодательство г. Москвы не дает легальной дефиниции понятия «требование депутата» и не разъясняет, в чем состоит отличие от «обращения». Термин «требовать» означает: (1) просить в категоричной форме, будучи убежденным в своем праве на то, чтобы эта просьба была выполнена; (2) ожидать проявления каких-нибудь действий; (3) заставлять явиться, вызывать куда-нибудь³. Таким образом, требование отличается от обращения тем, что взаимодействие между управомоченным

¹ Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 12.

² См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М., 2008.

³ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1973. С. 742.

лицом и обязанным лицом основано на принципе «власти — подчинения», что предполагает императивность, ультимативность в отношении между ними. В свою очередь, обращение, т.е. просьба о совершении определенных действий, свойством категоричности не обладает.

Содержание и порядок заявления требования депутата должны соответствовать закону. При этом содержание требования, т.е. то, ради чего депутат обратился к должностному лицу, является предметом общественного отношения между ними. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 7 Закона г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы»⁴ формой депутатской деятельности являются: «внесение депутатского запроса, обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, а также обращение к указанным должностным лицам по иным вопросам, входящим в их компетенцию». Соответственно, предметом требования являются:

- 1) информация;
- 2) действия, необходимые для пресечения нарушения прав граждан.

А право на обращение к должностным лицам по поводу совершения иных действий по вопросам, входящим в их компетенцию (например, благоустройства территории, проведения публичных слушаний и т.п.), но не выходящим за пределы полномочий депутата (например, требование дать объяснения депутату является незаконным⁵), по своему содержанию требованием не является, а значит, его следует вынести за рамки.

Помимо этого, Закон г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы» закрепляет право депутата МГД обратиться к должностным лицам о приеме в первоочередном порядке (ст. 12) и о безотлагательном предоставлении информации и документации по вопросам, связанным с депутатской деятельностью (ч. 2 ст. 13).

В обоих случаях законодатель использует термин «обращение», а не «требование», однако это не должно вводить в заблуждение. Действительно, в первом случае депутат не может требовать от должностного лица безотлагательно провести прием в первоочередном порядке в любое удобное ему время. Однако на должностное лицо возложена обязанность принять депутата в трехдневный срок со дня получения обращения либо согласовать с ним иной срок приема (ч. 2 ст. 12), т.е. исполнить требование депутата. Соответственно, если должностное лицо по своей вине не согласует с депутатом дату приема либо уклонится от его проведения, то налицо невыполнение требования депутата. Во втором случае обращение депутата к должностным лицам о незамедлительном предоставлении информации и документации является не чем иным, как требованием, а значит, его невыполнение влечет административную ответственность.

В то же время не все требования депутата осуществимы. Предоставив депутату право требовать от должностного лица совершить действия по пресечению нарушения прав граждан, законодатель оставил открытым вопрос о форме осуществления этого правомочия. Аналогичное право предоставлено депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации и является заимствованием из абз. 4 п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁶, согласно которому прокурор (его заместитель) вносит представление об устранении нарушения закона в случае установления факта его нарушения органами и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 этого Закона. Но в отличие от ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» законодательство г. Москвы не содержит норм о порядке заявления депутатом требования о немедленном пресечении нарушения прав граждан, порядке и сроке его рассмотрения и исполнения. А значит, это правомочие депутата является неопределенным.

⁴ Закон г. Москвы от 13.07.1994 № 14-60 «О статусе депутата Московской городской Думы» // Ведомости Московской Думы. 1994. № 5.

⁵ См.: решение Московского городского суда от 16.04.2014 № 7-2038/14 // СПС «ГАРАНТ».

⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Таким образом, в широком смысле под законными требованиями депутата МГД или муниципального депутата понимается основанное на законе и подлежащее неукоснительному исполнению категоричное обращение к должностному лицу, указанному в ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы, связанное с исполнением депутатом МГД или муниципальным депутатом своих полномочий.

Анализ законодательства показывает, что под охрану ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы поставлены общественные отношения, которые возникают между депутатом и должностным лицом в процессе выполнения депутатом своих властных полномочий по поводу получения информации (документации) и первоочередного приема должностным лицом. Однако административная ответственность за непредоставление информации депутату предусмотрена ч. 2 той же статьи. Это означает, что между ч. 1 и 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы возникает конкуренция норм, которая должна решаться в пользу ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы, поскольку она является специальной⁷.

Часть 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы закрепила ответственность за создание препятствий депутату в осуществлении его деятельности. Объектом этого административного правонарушения являются общественные отношения, которые складываются в процессе нормальной деятельности депутата при реализации им своих полномочий. Статья 7 Закона г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы» закрепляет формы осуществления депутатской деятельности, к которым относятся: участие в заседаниях МГД; участие в работе комиссий, рабочих групп, координирование направлений деятельности МГД; внесение в МГД проектов законов г. Москвы, проектов постановлений МГД, проектов иных принимаемых МГД документов, внесение поправок к указанным документам; участие в выполнении поручений МГД; участие в депутатских слушаниях; работа с избирателями;

участие в работе фракций и иных депутатских объединений в МГД. Кроме того, депутаты МГД вправе свободно получать и распространять информацию за исключением сведений, составляющих охраняемую федеральным законом тайну (ст. 13). Схожие формы осуществления депутатской деятельности (с некоторыми особенностями) предусмотрены и для муниципальных депутатов⁸. Соответственно, создание должностным лицом препятствий в осуществлении депутатом хотя бы одного из указанных правомочий влечет административную ответственность.

Объективная сторона невыполнения требования депутата выражается в бездействии должностного лица относительно заявленного депутатом требования о первоочередном приеме. Это может выражаться в игнорировании указанного требования депутата, уклонении от встречи с ним, согласовании должностным лицом даты приема по истечении установленного Законом г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы» трехдневного срока и т.д. Вместе с тем состав административного правонарушения отсутствует в том случае, когда прием депутата был проведен не тем должностным лицом, которому было направлено обращение депутата, а иным лицом того же органа или организации, временно исполняющим обязанности должностного лица, если должностное лицо не могло лично встретиться с депутатом по уважительной причине (тяжелая болезнь, нахождение в отпуске по беременности и родам, наступление чрезвычайных обстоятельств и иные обстоятельства, объективно исключавшие возможность проведения приема депутата лично).

Объективная сторона создания препятствий в осуществлении деятельности депутата может выражаться в действиях по построению должностным лицом помех депутату в осуществлении им своих полномочий, а равно во вмешательстве в деятельность депутата с целью воздействия на порядок выполнения им

⁷ Общая норма имеет наибольшую степень обобщения, включает в себя множество случаев, а специальная является одним из таких случаев.

⁸ Закон г. Москвы от 25.11.2009 № 9 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве». Ст. 2 // Тверская, 13. 2009. № 153.

полномочий, затруднения свободной деятельности депутата либо прекращения им своей работы полностью либо в части. В законе зафиксированы признаки деяния без указания на последствия, а значит, состав административного правонарушения — формальный (окончен с момента совершения должностным лицом хотя бы одного действия, направленного на воспрепятствование деятельности депутата, вне зависимости от достижения виновным своей цели).

Несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления депутату информации (документов, материалов, ответов на обращения и на депутатские запросы) может выражаться в действии (направление ответа на обращение или депутатский запрос с нарушением срока) либо бездействии (ненаправление ответа депутату, неуведомление депутата о перенаправлении его обращения в иной орган⁹).

Закон г. Москвы «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса»¹⁰ устанавливает, что ответ на депутатский запрос должен быть дан в срок до 15 дней или иной срок, согласованный с автором (авторами) запроса (ч. 1 ст. 3)¹¹. Иной срок для ответа установлен при направлении запроса Прокурору г. Москвы, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по г. Москве, отделения Пенсионного фонда РФ по г. Москве и Московской области, Московского городского фонда обязательного медицинского страхования (ч. 3 ст. 1, ч. 2 ст. 3). Однако должностные лица указанных органов не являются субъектами рассматриваемого административного правонарушения.

Кроме того, ч. 2 ст. 13 Закона г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы» закрепляет право депутата обращаться в органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации для получения информации и документации, которые должны быть предоставлены безотлагательно. Это означает, что депутат должен получить ответ на обращение в максимально короткие сроки, длительность которых зависит от фактических обстоятельств и содержания обращения (от объема запрашиваемых сведений, уровня загруженности аппарата государственного органа и т.п.).

Другие обращения депутата должны быть рассмотрены в 30-дневный срок (в рамках этого срока должны быть направлены и ответы депутатам¹²). Рассмотрение обращения депутата должностным лицом не регулируется нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³, а значит, несоблюдение срока рассмотрения обращения депутата не влечет ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ¹⁴. Указанный 30-дневный срок предусмотрен и Законом г. Москвы «О статусе депутата Московской городской Думы», и Законом г. Москвы «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве». При этом возможно проведение дополнительной проверки в связи с рассмотрением обращения депутата с обязательным уведомлением последнего (депутата МГД — в 10-дневный срок, а срок для уведомления муниципального депутата закон не установил). Однако Закон г. Москвы «О ста-

⁹ См.: постановление Московского городского суда от 08.10.2018 по делу № 4а-4755/2018 // СПС «ГАРАНТ».

¹⁰ Закон г. Москвы от 22.11.1995 № 24 «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» // Тверская, 13. 1995. № 50.

¹¹ Аналогичный срок установлен для рассмотрения депутатского запроса муниципальных депутатов (ч. 4 ст. 6 Закона г. Москвы «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве»).

¹² См.: постановление мирового судьи судебного участка № 5 г. Балаково Саратовской области от 12.08.2011 по делу № 5-552/2011 // URL: <https://sudact.ru/>.

¹³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁴ См.: постановление Московского городского суда от 27.08.2018 по делу № 4а-4628/2018 // СПС «ГАРАНТ».

туса депутата Московской городской Думы» закрепляет, что окончательный ответ представляется депутату Думы *не позднее чем через 30 дней со дня получения обращения депутата Думы* (ч. 1 ст. 14), в то время как Закон г. Москвы «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве» предусматривает возможность *продления срока для ответа на обращение депутата на 30 суток* для дополнительной проверки или изучения вопросов, изложенных в обращении депутата (ч. 2 ст. 5). Таким образом, нарушение указанных сроков для ответа на обращение депутата МГД либо муниципального депутата, ненаправление ответа на обращение депутатов влекут административную ответственность. А неуведомление депутата МГД о проведении дополнительной проверки по вопросам его обращения в 10-дневный срок не образует административного правонарушения, что является пробелом закона и требует устранения. Диспозиция ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы должна предусматривать ответственность за несоблюдение должностным лицом сроков уведомления депутата МГД или муниципального депутата о проведении дополнительной проверки по вопросам обращения.

Переходя к краткому рассмотрению субъективной стороны, следует указать, что если в диспозиции статьи форма вины не указана, то она устанавливается путем толкования нормы с учетом объективной стороны правонарушения и иных его признаков. При этом учитываются приемы законодательной техники, например, характеристиками только умышленной формы вины являются слова «заведомость», «воспрепятствование»¹⁵ и т.п.

С субъективной стороны невыполнение требований депутата, как и несоблюдение срока для ответа на обращение депутата (депутатский запрос), могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности¹⁶, форму вины этих правонарушений закон не конкретизировал.

А воспрепятствование в осуществлении деятельности депутата может быть совершено только с умыслом. Так, в одном из дел суд установил, что поскольку сведения о наличии умысла у должностных лиц управы Ломоносовского района г. Москвы на воспрепятствование деятельности муниципальных депутатов отсутствуют, вывод об отсутствии события административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы, — верный¹⁷.

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.1 КоАП г. Москвы, является должностное лицо (специальный субъект). Таковым признается лицо, «постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях» (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ). К ним относятся руководители органов и организаций или иные лица, в чей адрес направлено обращение депутата и на которых возложены обязанности по исполнению требований и обращений депутата.

В то же время воспрепятствование деятельности депутата фактически может осуществляться и гражданином (общим субъектом), но закон предусматривает ответственность за воспрепятствование деятельности депутата только для должностных лиц. Такой подход нелогичен. Ведь в то же время за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в г. Москве (ст. 14.2 КоАП г. Москвы) к административной ответственности могут быть привлечены как граждане, так и должностные лица. Действительно, создание препятствий может осуществляться иными лицами по указанию

¹⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1—10 : постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2014.

¹⁶ См.: постановление Московского городского суда от 08.10.2018 по делу № 4а-4755/2018 // СПС «ГАРАНТ».

¹⁷ См.: решение Московского городского суда от 16.04.2014 № 7-2037/14 // СПС «ГАРАНТ».

должностного лица, однако их действия квалифицировать по ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы нельзя, равно как и действия должностного лица, руководившего воспрепятствованием деятельности депутата, поскольку в административном праве отсутствует институт соучастия. Сейчас такие действия подлежат квалификации по иным статьям КоАП РФ или УК РФ лишь при наличии достаточных оснований.

В заключение необходимо обратить внимание еще на некоторые несовершенства закона и пути их устранения.

Практика показывает, что существуют трудности в толковании понятия «законные требования депутата», которое часто отождествляется с обращением депутата либо депутатским запросом. В связи с этим в примечании к ст. 14.1 КоАП г. Москвы целесообразно дать следующее определение этого понятия (в узком смысле): под законным требованием депутата МГД или муниципального депутата в ч. 1 настоящей статьи понимается основанное на законе и подлежащее неукоснительному исполнению категоричное обращение к должностному лицу, указанному в ч. 1 настоящей статьи, связанное с исполнением депутатом МГД или муниципальным депутатом своих законных полномочий, кроме случаев истребования информации.

Помимо этого, обращает на себя внимание чрезмерная мягкость санкций ст. 14.1 КоАП г. Москвы¹⁸, которая защищает общественные отношения, складывающиеся в процессе выполнения депутатом своих публичных функций,

ценность которых, безусловно, является высокой. Это обуславливает необходимую строгость мер юридической ответственности за ненадлежащее исполнение должностными лицами своих обязанностей. Существующая же сегодня санкция ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы не является адекватной характеру этого административного правонарушения.

По сравнению со ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращения граждан» КоАП РФ, закрепившей наказание в виде штрафа в размере от 5 000 до 10 000 руб., мера наказания в ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы необоснованно низкая. Иными словами, несоблюдение порядка рассмотрения обращений депутата или депутатского запроса по вопросам регионального или муниципального значения в интересах десятков и сотен тысяч избирателей влечет наказание в виде штрафа, размер которого в 5 раз меньше, чем за аналогичное деяние в отношении обращения гражданина. Такой уровень ответственности отнюдь не способствует достижению цели общей и специальной превенции (ст. 1.2 КоАП РФ) и уважительному отношению должностных лиц к обращению депутата.

При установлении конкретной меры ответственности следует исходить из характера и степени общественной опасности административного правонарушения. (Хотя одни исследователи отрицают признак общественной опасности в понятии административного правонарушения¹⁹, другие исследователи²⁰ и суды²¹, напротив, убеждены в наличии этого свойства

¹⁸ Санкция ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы предусматривает административный штраф в размере от 2 000 до 3 000 руб., а санкция ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы — административный штраф в размере от 1 000 до 2 000 руб.

¹⁹ Например, отмечается, что «единственное принципиальное отличие административного правонарушения от преступления — признак общественной опасности» (Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015).

²⁰ См.: Дерюга А. Н. Общественная опасность — признак административного правонарушения? // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 53.

²¹ В частности, «принимая во внимание существенное влияние, которое могут оказывать на оценку общественной опасности административных правонарушений (курсив наш. — А. К., К. Ч.) наступившие в результате их совершения негативные последствия он [федеральный законодатель] вправе на основе разграничения формальных и материальных составов административных правонарушений дифференцировать описание признаков их объективной стороны» (п. 4.1 постановления Конституционного Суда РФ от 15.01.2019 № 3-П // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 280).

у административного правонарушения — с оговоркой, что общественная опасность преступления выше. Сам же по себе спор о наличии или об отсутствии признака общественной опасности в административном правонарушении является сугубо теоретическим.) Поскольку ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы поставила под защиту общественные отношения, имеющие высокую значимость, общественная опасность этого правонарушения никак не меньше общественной опасности правонарушения, указанного в ст. 5.59 КоАП РФ, а значит, и мера ответственности должна быть значительно строже. В частности, санкция ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы должна предусматривать административный штраф в размере от 5 000 до 15 000 руб., а санкция ч. 2 ст. 14.1 КоАП г. Москвы — административный штраф в размере от 6 000 до 10 000 руб.

Вызывает вопросы закрепление административной ответственности за воспрепятствование осуществлению деятельности депутата в ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы, а не в иной статье закона. Во-первых, невыполнение законных требований депутата и воспрепятствование его деятельности не связаны друг с другом. Во-вторых, включение в диспозицию ч. 1 ст. 14.1 КоАП г. Москвы двух альтернативных составов административных правонарушений с различными особенностями объективной стороны и характеристиками субъективной

стороны является не самым удачным решением с позиции юридической техники. Таким образом, состав воспрепятствования осуществлению деятельности депутата следует выделить в отдельную статью, предусмотрев меры ответственности для граждан и должностных лиц, поскольку фактически это правонарушение может быть совершено как общим, так и специальным субъектом:

«Статья 14.1.1. Воспрепятствование законной деятельности депутата Московской городской Думы или депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве»

Воспрепятствование законной деятельности, а равно вмешательство в законную деятельность депутата Московской городской Думы или депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве —

— влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от тысячи до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей».

Однако к ответственности общий субъект привлечен быть не может, а значит, налицо искусственное сужение круга субъектов административного правонарушения. Как было показано выше, в других статьях КоАП г. Москвы этого не происходит.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дерюга А. Н. Общественная опасность — признак административного правонарушения? // Журнал российского права. — 2011. — № 8. — С. 48—55.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1—10 : постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. — М. : Библиотечка Российской газеты, 2014. — 800 с.
3. Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М. : Юриспруденция, 2015. — 544 с.
4. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. — М. : Советская энциклопедия, 1973. — 846 с.
5. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. — М. : Контракт, Инфра-М, 2008. — 560 с.

Материал поступил в редакцию 14 марта 2019 г.

**FAILURE TO COMPLY WITH THE LEGAL REQUIREMENTS APPLIED TO THE DEPUTY
(A CASE STUDY OF THE CITY OF MOSCOW LEGISLATION)**

Anton S. Kulikov, LL.M., Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Lawyer
AnthonKulikov@yandex.ru
10 Potemkina, Kaliningrad, 236041, Russia

Kirill V. Chirkin, LL.M., Postgraduate Student of the Department of Criminal Law and Criminology of Lomonosov Moscow State University, deputy of the Municipal Assembly of Lomonosov district of Moscow
chirkin.kirill@gmail.com
10 Potemkina, Kaliningrad, 236041, Russia

Abstract. *The study is devoted to such a specific administrative offense as failure to comply with the legal requirements of a deputy that has no parallel in Soviet administrative law. The subject of the analysis covers the norms of regional legislation. Primarily it covers the Code of Administrative Offences of the city of Moscow 2007 and related provisions of other laws of the city of Moscow. Taking into account interconnected legal norms, the author highlights the object of the administrative offense under consideration, defines the concept of “lawful demands of the deputy,” clarifies the content of other elements of the offence, namely: the objective party [sic] (objective element, actus reus), the subject (the offender), and the subjective party [sic] (state of mind, mens rea). At the same time, a number of statutory flaws are revealed and ways of their correction are proposed. In particular, the author highlights combining two administrative offenses with various direct objects in one part of the article of the Code on Administrative Offences of the City of Moscow, lack of a legal definition of the concept of “legitimate demands of the deputy,” lack of administrative responsibility imposed on citizens for obstruction of the deputy’s work, excessive lenience of the penalty for violation of time limits given for processing the deputies’ requests in comparison with similar administrative offenses of lower public danger.*

Keywords: *failure to comply with the requirements of the deputy, deputy’s request, administrative liability, legislation of the constituent entity of the Russian Federation, composition of an administrative offense.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Deryuga A. N. Obshchestvennaya opasnost’ — priznak administrativnogo pravonarusheniya? // Zhurnal rossijskogo prava. — 2011. — № 8. — S. 48—55.
2. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah. Glavy 1—10 : postatejnyj nauchno-prakticheskij kommentarij / pod obshch. red. B. V. Rossinskogo. — M. : Bibliotekha Rossijskoj gazety, 2014. — 800 s.
3. Nauchnye koncepcii razvitiya rossijskogo zakonodatel’sтва / otv. red. T. Ya. Habrieva, Yu. A. Tihomirov. — M. : Yurisprudenciya, 2015. — 544 s.
4. Ozhegov S. I. Slovar’ russkogo yazyka / pod red. N. Yu. Shvedovoj. — M. : Sovetskaya enciklopediya, 1973. — 846 s.
5. Ugolovnoe pravo Rossijskoj Federacii. Obshchaya chast’ : uchebnik / pod red. L. V. Inogamovoj-Hegaj, A. I. Raroga, A. I. Chuchaeva. — M. : Kontrakt, Infra-M, 2008. — 560 s.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Б. А. Збарацкий*

Судебная законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуется законодательная инициатива органов судебной власти на уровне субъектов Российской Федерации. Сравнивая закрепление законодательной инициативы у судов в Конституции Российской Федерации и конституциях (уставах) субъектов РФ, автор приходит к выводу, что содержание права законодательной инициативы в подавляющем большинстве субъектов РФ аналогично федеральному. Автор рассматривает различные позиции законодателей субъектов РФ по наделению судебных органов законодательной инициативой. Выделяется особенность наделения правом законодательной инициативы не только органов судебной власти, относящихся к уровню субъектов РФ (конституционных (уставных) судов), но и федеральных судов (судов общей юрисдикции и арбитражных судов), исследуются проблемы, связанные с таким наделением. Автор разграничивает понятия судебных органов, председателей судов и президиумов судов как субъектов, наделенных правом законодательной инициативы. Анализируя многообразие формулировок в отношении наделения органов судебной власти, их должностных лиц и внутренних структурных подразделений, автор приходит к выводу, что правом законодательной инициативы может обладать только суд как орган в целом. По мнению автора, в некоторых конституциях (уставах) субъектов РФ налицо явное противоречие федеральному законодательству. Однако наделение судов правом законодательной инициативы на уровне субъектов РФ, бесспорно, необходимо.

Ключевые слова: конституция, устав, субъекты Российской Федерации, законодательная инициатива, суд, органы судебной власти, вопросы ведения, конституционный (уставный) суд.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.029-037

© Збарацкий Б. А., 2019

* Збарацкий Богдан Анатольевич, эксперт отдела научно-правового консалтинга Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), аспирант кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

bzbar@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Первой стадией законодательного процесса и одной из первых стадий законотворческого процесса выступает законодательная инициатива.

Под законодательной инициативой принято понимать право уполномоченного субъекта на внесение законопроекта в законодательный орган и обязательное его рассмотрение последним¹.

В Российской Федерации существует два уровня законодательного процесса — федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации. На каждом уровне существует свой перечень субъектов права законодательной инициативы.

В настоящей статье автор исследует органы судебной власти в качестве субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 76 Конституции Российской Федерации закрепляет положения, согласно которым субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ во исполнение федеральных законов, а также вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения — по любым вопросам.

Как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ суды обладают правом законодательной инициативы. Если в ст. 104 Конституции РФ суды строго определены и перечислены (Верховный

Суд Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации), то часть 1 ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (далее — ФЗ № 184) предоставляет право законодательной инициативы определенному перечню субъектов, среди которых суды не поименованы. Однако имеется законоположение, согласно которому конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам. К иным органам можно отнести в том числе и суды.

На сегодняшний день законодательством 67 субъектов РФ³ (21 республика, 6 краев, 35 областей, 1 город федерального значения, 1 автономная область, 3 автономных округа) закрепляется право законодательной инициативы судов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов. Автор целенаправленно использует формулировку «на сегодняшний день», поскольку ничто не мешает субъектам РФ изменять перечень субъектов, наделенных правом законодательной инициативы в региональном парламенте.

Можно выделить три вида судов, которые конституциями (уставами) субъектов РФ наделяются правом законодательной инициативы, — это конституционные (уставные) суды субъектов РФ, суды общей юрисдикции субъектов РФ (верховные суды республик, краевые, област-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 773 ; *Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С.* Конституционное право России : учебник. М. : РИОР: Инфра-М, 2013. С. 318.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Республики: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чеченская и Чувашия; края: Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Хабаровский; области: Астраханская, Архангельская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская, Тюменская и Челябинская; город федерального значения Москва; Еврейская автономная область; автономные округа: Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий.

ные суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов) и арбитражные суды субъектов РФ.

Право законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ на нормативном уровне закреплено за 24 конституционными (уставными) судами субъектов РФ, 58 судами общей юрисдикции субъектов РФ, 49 арбитражными судами субъектов. В подавляющем большинстве субъектов РФ (51) законодательной инициативой наделяются одновременно несколько видов судов, как правило, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в некоторых субъектах к ним добавляются конституционные (уставные) суды.

Стоит обратить внимание, что в Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов РФ относятся к уровню органов государственной власти субъектов РФ, а суд общей юрисдикции субъекта РФ и арбитражный суд субъекта РФ относятся к федеральным органам судебной власти.

Рассмотрение вопроса о наделении конституциями (уставами) субъектов РФ федеральных органов судебной власти правом законодательной инициативы в законодательных органах субъектов РФ приводит к исследованию проблемы легальности такого наделения.

Пункт «г» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности. Статьи 20 и 25 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁴ предусматривают, что полномочия, порядок образования и деятельности судов субъектов РФ (судов общей юрисдикции и арбитражных судов) устанавливаются федеральными конституционными законами. Статья 25 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»⁵ устанавливает, что суды общей юрисдикции субъектов рассматривают дела в качестве суда

первой и апелляционной инстанции, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами. Согласно ст. 2 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁶ устанавливает, что полномочия арбитражных судов устанавливаются ФКЗ «О судебной системе», настоящим Федеральным конституционным законом и другими Федеральными конституционными законами. Статья 36 закрепляет закрытый перечень полномочий арбитражного суда субъекта, среди которых отсутствует осуществление права законодательной инициативы.

Используя формально-юридический метод, проведя юридический анализ указанных законоположений, можно прийти к следующим выводам.

1. Суды общей юрисдикции субъектов РФ могут быть наделены правом законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ, а также могут реализовывать осуществление этого права, так как ФКЗ «О судах общей юрисдикции» предусмотрено, что суды субъектов РФ могут осуществлять иные полномочия, предусмотренные федеральными законами. ФЗ № 184 предусматривает наделение различных органов правом законодательной инициативы, фактически напрямую закрепляя полномочия этих органов по осуществлению этого права. Конституции (уставы) субъектов РФ, наделяя суды общей юрисдикции субъектов правом законодательной инициативы, применяют норму федерального закона ФЗ № 184, тем самым приводят в действие норму, предусмотренную ст. 25 ФКЗ «О судах общей юрисдикции».

2. Арбитражные суды субъектов, несмотря на наделение их правом законодательной инициативы в парламентах субъектов РФ конституциями (уставами) субъектов РФ, не могут иметь такого полномочия, поскольку оно не предусмотрено ФКЗ «Об арбитражных судах», ФКЗ «О судебной системе» и другими законами. ФЗ № 184 не входит в перечень нормативных актов, кото-

⁴ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

рые могут устанавливать полномочия арбитражных судов субъектов. Кроме того, закрепление в федеральном законе не конкретизированного понятия «иные органы» приводит к коллизиям в законодательстве, поскольку фактически разрешает наделить правом законодательной инициативы, в том числе арбитражные суды. Юридически арбитражный суд субъекта РФ не может реализовать такого права, так как оно не закреплено законодательством об арбитражных судах, а конституции (уставы) субъектов РФ не входят в перечень нормативных актов, регулирующих деятельность арбитражных судов. Данный вывод также подтверждается отсутствием правоприменительной практики. Право законодательной инициативы у арбитражных судов субъектов предусмотрено в 49 конституциях (уставах) субъектов РФ, однако на практике оно не было реализовано ни в одном из субъектов РФ.

Наделение правом законодательной инициативы именно судов субъектов РФ наиболее правильно отражает интересы конкретного субъекта РФ, так как к подсудности суда субъекта РФ относится вся территория субъекта. Следовательно, суд субъекта РФ может видеть необходимость регулирования общественных отношений в пределах всего субъекта. Суды общей юрисдикции субъектов РФ совмещают в себе апелляционную и кассационную инстанции, являясь связующим звеном между Верховным Судом Российской Федерации и районными судами, выступающими по общему правилу первой инстанцией. Судебная реформа, вводящая кассационные суды общей юрисдикции, вызывает необходимость рассмотрения вопроса об изменении нормативных положений ряда конституций (уставов), закрепляющих право законодательной инициативы за судами общей юрисдикции субъектов РФ, ведь в ряде субъектов РФ появится новый суд, обладающий большим количеством полномочий и являющийся высшей инстанцией по отношению к судам субъектов РФ. Маловероятно, что субъекты РФ заменят суд общей юрисдикции субъекта РФ на кассационный суд, так как юрисдикция касса-

ционного суда будет охватывать одновременно территорию нескольких субъектов РФ (по аналогии с арбитражными судами). Тем не менее такой суд будет находиться на территории одного субъекта, и по аналогии с наделением судов субъектов правом законодательной инициативы за кассационным судом также можно будет закрепить это право, не лишая остальные суды права законодательной инициативы (при условии согласованности с федеральным законодательством). Наделение кассационного суда правом законодательной инициативы в парламенте субъекта РФ позволит суду выявить общие проблемы в правоприменительной практике и пробелы в законодательстве субъектов, а также сблизить законодательство таких субъектов РФ, имеющих общие социально-экономические и правовые особенности.

Как было указано выше, ФЗ № 184 дает возможность законодателям субъектов РФ наделить иные органы правом законодательной инициативы. Наряду с этим, закон устанавливает исключения из этого правила в виде перечисления особых субъектов, не подпадающих под формулировку «иные органы», в виде членов Совета Федерации, общественных организаций и граждан, проживающих на территории субъекта РФ. Таким образом, можно выделить четыре категории, которые законодатель субъекта РФ может наделить правом законодательной инициативы по своему усмотрению.

Однако ряд субъектов РФ⁷ наделяют правом законодательной инициативы должностных лиц органов судебной власти (председателей судов), а также внутренний коллегиальный орган суда общей юрисдикции (президиум суда общей юрисдикции субъекта РФ). ФЗ № 184 не предусматривает возможности наделения отдельных должностных лиц органов власти правом законодательной инициативы, а тем более внутренние структурные подразделения этих органов государственной власти. Налицо явное несоответствие законодательства субъектов РФ федеральному законодательству. Кроме того, полномочия председателей судов субъектов РФ

⁷ Край: Краснодарский, Красноярский и Приморский; области: Волгоградская, Ленинградская и Липецкая; город федерального значения Москва; Ямало-Ненецкий автономный округ.

и президиумов предусмотрены ст. 26 и 29 ФКЗ «О судах общей юрисдикции» и ст. 42 ФКЗ «Об арбитражных судах», в которых отсутствует указание на полномочие по осуществлению права законодательной инициативы. Несмотря на это, на практике председатели судов общей юрисдикции субъектов РФ неоднократно обращались в региональные парламенты с законодательными инициативами⁸.

Очевидно, что председатель суда субъекта РФ представляет суд в отношениях с другими органами, но нельзя приравнивать председателя суда к суду как органу в целом. Правом законодательной инициативы может обладать только орган судебной власти в целом. При детальном анализе действия председателей судов, осуществляющих законодательную инициативу на основании указанных нормативных положений, теоретически могут быть расценены правоприменительными органами как превышение должностных полномочий. Наделение конституцией (уставом) субъекта РФ председателя суда правом законодательной инициативы приводит к коллизиям в законодательстве. Думается, что наделение правом законодательной инициативы именно председателя суда субъекта упрощает процесс законотворчества с точки зрения законодательного органа субъекта, но ограничивает орган судебной власти по внутреннему решению вопросов, связанных с осуществлением права законодательной инициативы. К примеру, разработкой законопроекта может заниматься специальное управление, решение вопроса о выдвижении законодательной инициативы может быть принято президиумом суда и т.д. Тем самым законодательная власть вторгается во внутренние вопросы судебной власти, нарушая таким образом баланс равенства государственной власти. Для решения этой проблемы необходимо привести конституции (уставы) субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Весьма неоднозначная формулировка закреплена в Уставе Магаданской области. Право законодательной инициативы там принадлежит Магаданскому областному суду и Арбитражному суду Магаданской области в лице их председателей. Таким образом, в Магаданской области правом наделяется сам орган, но действовать от имени органа в рамках осуществления права законодательной инициативы может только председатель. На наш взгляд, формулировка является некорректной, так как федеральные конституционные законы о судах общей юрисдикции, об арбитражных судах предусматривают распределение обязанностей председателя между его заместителями. Это означает, что после внутреннего решения суда о выдвижении законодательной инициативы обязанность по внесению может быть перераспределена на заместителя суда.

Объем права законодательной инициативы, виды наделенных правом законодательной инициативы судебных инстанций определяются каждым субъектом самостоятельно. Для более детального анализа данного правового института необходимо установить различия и сходства, выделить особенности и тенденции развития права законодательной инициативы органов судебной власти на уровне субъектов РФ.

В юридической науке выделяется общее и специальное (только по определенным вопросам) право законодательной инициативы. Конституция РФ закрепляет за высшими судебными инстанциями специальное право законодательной инициативы (по вопросам их ведения). Данная классификация права законодательной инициативы не чужда и субъектам РФ. Стоит указать, что определение степени наделения органов судебной власти правом законодательной инициативы в законодательных органах субъектов РФ относится к дискреционным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. При этом 17 субъектов РФ устанавливают для органов

⁸ Например, председатель Приморского краевого суда и председатель Волгоградского областного суда неоднократно осуществляли право законодательной инициативы в законодательных органах своих субъектов. Данная информация взята из информационно-аналитических отчетов о деятельности законодательных органов за различные годы, информационные отчеты можно исследовать на официальных сайтах парламентов этих субъектов.

судебной власти общее право законодательной инициативы⁹, однако не во всех из них судебная власть фактически может реализовать свои полномочия. Например, в Московской области общее право законодательной инициативы предоставлено Уставному суду Московской области, которого не существует.

До начала рассмотрения вопроса о специальном праве законодательной инициативы субъектов РФ, отметим следующую особенность — в Забайкальском крае, Иркутской и Тюменской областях разные суды юридически наделены как общим правом законодательной инициативы, так и специальным, но фактически разделение не осуществляется, так как во всех трех субъектах отсутствуют уставные суды, которые и выступают критерием разделения объема права законодательной инициативы.

Специальное право законодательной инициативы у судебных органов, по аналогии с Конституцией РФ, предусмотрено в подавляющем большинстве субъектов РФ (50). Как правило, формулировка объема права законодательной инициативы аналогична закрепленной в федеральной Конституции, т.е. суды наделяются правом законодательной инициативы по вопросам их ведения.

В данной статье автор не ставит перед собой задачу рассмотреть, что входит в вопросы ведения судов на уровне субъектов РФ, так как данная проблематика заслуживает отдельного научного исследования. Стоит упомянуть, что в юридической науке нет единого мнения о том, какие общественные отношения входят в вопросы ведения судов. Правоприменительная практика также не выработала единого подхода к вопросам ведения судов¹⁰.

Не все субъекты, закрепляющие специальное право законодательной инициативы судов, используют понятие «вопросы ведения». Есть несколько исключений из данного правила.

Статья 55 Устава Краснодарского края формулирует наделение правом законодательной инициативы председателей краевого суда общей юрисдикции и краевого арбитражного суда по вопросам их компетенции. Выше мы рассматривали проблему наделения председателей судов правом законодательной инициативы, но указанная формулировка побуждает к поиску объяснения, что же такое «компетенция председателя суда».

С. А. Авакьян определяет компетенцию как совокупность прав и обязанностей государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, закрепленную нормативными правовыми актами¹¹. Получается, что председатель краевого суда может обратиться только по вопросам, отнесенным законом к его правам и обязанностям, в данном случае права и обязанности председателя суда предусматриваются ФКЗ «О судах общей юрисдикции» и Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». По каким вопросам председатель может обратиться с законодательной инициативой. Однако в 2007 г. краевой суд Краснодарского края осуществил законодательную инициативу о создании судебных участков и должностей мировых судей. Вопрос, почему субъектом права законодательной инициативы выступал Краснодарский краевой суд, а не его председатель (как это предусмотрено Уставом края в ст. 55), остается нерешенным, хотя формулировка положений устава не изменялась. Данную путаницу необходимо устранить путем

⁹ Республики: Башкортостан и Коми; Камчатский край; области: Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Курганская, Курская, Липецкая, Московская, Новгородская, Пензенская, Самарская, Свердловская, Томская, Тюменская и Челябинская; Чукотский автономный округ.

¹⁰ См., например: постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия — Алания от 21.04.2006 № 2-П «По делу о толковании части 1 статьи 76 Конституции республики Северная Осетия — Алания»; постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 27.06.2018 № 2-П «По делу о толковании части 1 статьи 62 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)».

¹¹ Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь М. : Юстицинформ, 2015. С. 382.

приведения положений Устава в соответствие федеральному законодательству.

Аналогичными по содержанию выступают положения ст. 25 Устава Ямало-Ненецкого округа, которая наделяет председателей Суда автономного округа, Арбитражного суда автономного округа и Уставного суда автономного округа правом законодательной инициативы по вопросам собственной компетенции.

Устав Хабаровского края устанавливает право законодательной инициативы для Хабаровского краевого суда и Арбитражного суда Хабаровского края по вопросам, отнесенным к их компетенции. В Воронежской области закрепляется право законодательной инициативы судов по вопросам их компетенции. На практике не удается установить, какие же вопросы компетенции подразумевает законодатель субъекта, используя такие формулировки, поскольку деятельность судов может быть регламентирована только специальными законами. Устав Магаданской области закрепляет право законодательной инициативы судов по предметам их ведения, ст. 34 Устава Тюменской области предусматривает у судов право законодательной инициативы в пределах их ведения.

Как правильно указывает И. А. Карулин, «понятия “вопросы ведения” и “предметы ведения”, несмотря на их семантическое сходство, не следует отождествлять. “Предметы ведения” представляют собой достаточно обширную совокупность объектов воздействия, по отношению к которым тот или иной орган государственной власти или должностное лицо осуществляет компетенцию. Тогда как “вопросы ведения” предполагают отдельные аспекты, стороны и элементы такого объекта. Таким образом, “предмет ведения” представляется шире по содержанию»¹².

Статья 139 Устава Красноярского края наделяет Президиум Красноярского краевого суда правом законодательной инициативы по вопро-

сам, связанным с приведением законов края в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами. С точки зрения объема права законодательной инициативы законодатель субъекта установил единственный критерий для выдвижения законодательной инициативы, кроме этого, ничто не запрещает субъекту ограничить право законодательной инициативы.

Пункт 1 ч. 2 ст. 53 Устава Иркутской области наделяет Уставный суд (которого не существует) правом законодательной инициативы по вопросам полномочий, порядка организации и деятельности Уставного суда Иркутской области. Поскольку уставный суд относится к уровню государственной власти субъекта РФ, то наделение его такими полномочиями рассматривается более чем обоснованным, но нельзя сказать того же самого о наделении такими полномочиями федерального суда.

Законодательством ряда субъектов РФ также предусмотрена возможность внесения судами предложений об изменении конституции (устава) субъекта. В некоторых из них также предусматривается разделение предложений на общие и специальные (по строго определенным вопросам).

Общий анализ правоприменительной практики по осуществлению законодательной инициативы судами субъектов показал следующее. Суды общей юрисдикции субъектов, как правило, обращаются с законодательными инициативами, касающимися вопросов организации и деятельности мировых судей, учреждения (упразднения) судебных участков и должностей мировых судей. Конституционные (уставные) суды субъектов обращаются с законодательными инициативами по вопросам организации порядка и деятельности конституционных (уставных) судов и по всем вопросам, связанным с этим судом. Арбитражные суды не реализовывали такого права¹³.

¹² Карулин И. А. Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 132.

¹³ Вся информация взята из информационно-аналитических отчетов (отчетов о деятельности) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ; все отчеты находятся в свободном доступе в информационно-коммуникационной сети интернет на официальных сайтах этих органов.

Руководствуясь вышеизложенным, можно прийти к выводу, что наделение правом законодательной инициативы судов способствует развитию законодательства субъекта РФ, увеличивает качество нормативного содержания законодательства, поскольку законопроекты разрабатываются специальными субъектами, имеющими большой юридический опыт, улучшает взаимодействие законодательной и судебной власти в рамках осуществления сдержек и противовесов ветвей власти.

подавляющее большинство субъектов предусматривают право законодательной инициативы у судов, причем как уровня государственной власти субъекта, так и федеральных судов. Суды являются специальными субъектами, не именованными в ФЗ № 184, которые могут быть

наделены правом законодательной инициативы только по желанию самого субъекта РФ. Наделение правом законодательной инициативы не является обязательным для субъекта РФ.

Определение объема права законодательной инициативы напрямую относится к дискреционным полномочиям законодателя субъекта РФ. Различия формулировок специального права законодательной инициативы приводит к коллизиям, дискуссиям в научном сообществе и правоприменительным проблемам. Использование категорий «полномочия», «компетенция», «предметы ведения», «вопросы ведения» подразумевает под собой различный объем общественных отношений, по которым может быть осуществлена законодательная инициатива.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015. — 382 с.
2. Карулин И. А. Специальное право законодательной инициативы судов Российской Федерации: вопросы определения правового содержания // Журнал российского права. — 2018. — № 12. — 132 с.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма : Инфра-М, 2011. — 773 с.
4. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник. — М. : РИОР: Инфра-М, 2013. — 318 с.

Материал поступил в редакцию 23 марта 2019 г.

JUDICIAL LEGISLATIVE INITIATIVE IN CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Bogdan A. Zbaratsky, expert of the Department of Scientific and Legal Consulting, Research Institute of Kutafin University (Moscow State Law University), Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
bzbar@mail.ru
9 Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russia

Abstract. *The article investigates the legislative initiative of judicial authorities at the level of constituent entities of the Russian Federation. Comparing legislative initiative assigned to the courts under the Constitution of the Russian Federation and constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation, the author has come to the conclusion that the content of the right to legislative initiative in the vast majority of constituent entities of the Russian Federation is similar to the content thereof in federal legislation. The author investigates various approaches of constituent entities' law-makers to granting legislative initiative to judicial bodies. The author singles out peculiarities of assigning judicial initiative not only to the judicial bodies at the level of constituent*

entities of the Russian Federation (constitutional (statutory, charter) courts), but also to federal courts (courts of general jurisdiction and arbitrazh courts). The author distinguishes the concepts of judicial bodies, presidents of courts and courts presidiums as subjects endowed with the right of legislative initiative. Analyzing the variety of wordings regarding the allocation of judicial authorities, their officials and internal structural units, the author concludes that the right to legislative initiative could be possessed only by the court as a whole. According to the author, some constitutions (charters) of constituent entities of the Russian Federation contain obvious contradiction to federal legislation. However, it is still necessary to empower the courts with the right of legislative initiative at the level of constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: *constitution, charter, constituent entities of the Russian Federation, legislative initiative, court, judicial authorities, issues of leadership, constitutional (charter, statutory) court.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'yan S. A. Konstitucionnyj leksikon : gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar' — M. : Yusticinform, 2015. — 382 s.
2. Karulin I. A. Special'noe pravo zakonodatel'noj iniciativy sudov Rossijskoj Federacii: voprosy opredeleniya pravovogo soderzhaniya // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 12. — 132 s.
3. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod red. V. D. Zor'kina. — 2-e izd., peresmotr. — M. : Norma : Infra-M, 2011. — 773 s.
4. Narutto S. V., Taeva N. E., Shugrina E. S. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — M. : RIOR: Infra-M, 2013. — 318 s.

Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий¹

Аннотация. В работе проводится анализ принципа открытости (прозрачности) бюджетной системы, требующий иного наполнения в условиях применения информационных технологий. Подвергаются сомнению отдельные элементы данного принципа, закрепленные в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, в то время как иные элементы в условиях цифровизации должны претерпеть соответствующую трансформацию. Размышления авторов построены на изучении действующего финансового законодательства, нормативных правовых актов и программных документов, сопровождающих процессы формирования информационного общества, в том числе в сфере бюджетных технологий. Соответствующие изыскания проводятся в аспекте изучения современной бюджетно-правовой политики. Предлагается концептуальная модель для возможных законотворческих инициатив, а также для теории бюджетного права. Кроме того, в работе рассматривается феномен электронного государства. Состав традиционно выделяемых компонентов электронного государства (электронная демократия, электронное правительство, электронное правосудие) предлагается дополнить еще одним — электронным бюджетом. Подобное предложение обусловлено определенными характеристиками бюджета. В первую очередь это касается обеспечения им функций государственного суверенитета, а также функционала обратной связи при выполнении всеобщей налоговой обязанности.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 (исполнитель — С. В. Рыбакова).

© Рыбакова С. В., Савина А. В., 2019

* Рыбакова Светлана Викторовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии
svrybakova@mail.ru

410056, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

** Савина Анна Владимировна, старший преподаватель кафедры гражданского права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина
Anna.savina56@mail.ru

392008, Россия, г. Тамбов, ул. Советская, д. 181б

С позиций законодательной техники электронный бюджет, по мнению авторов, можно отнести к группе правовых символов, в связи с чем в работе предлагается характеристика электронного бюджета, данная в рамках разработанных в теории видов правовых символов. В результате формулируется вывод о трансформации бюджетной правосубъектности таких участников абсолютных бюджетно-правовых отношений, как государство (публично-правовые образования) и общество (граждане и организации).

Ключевые слова: электронное государство, электронный бюджет, принцип открытости (прозрачности), бюджетная система, правосубъектность участников бюджетных правоотношений, информационное общество, цифровизация.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.038-046

В условиях цифровизации экономики, государственного управления и социума важно определить приоритеты, формы и границы правового регулирования указанных объектов, преобразованных и ожидающих дальнейшего преобразования с учетом применения информационных технологий.

Помимо скорости, оперативности, доступности и ряда других преимуществ процессы цифровизации имеют и свои недостатки, обусловленные прежде всего риском разглашения информации, закрытость которой презюмируется лицом, сведения о личности и имуществе которого содержит соответствующая информация. Однако у информационной среды есть преимущество — ее открытость, что предполагает правовое регулирование, направленное не на защиту информации (обеспечение тайны), а, наоборот, на раскрытие информации и открытый документооборот (запросы, вопросы и т.п.).

Одной из таких сфер общественных отношений, которую можно охарактеризовать в трех аспектах — экономическом, социальном, политическом, — является бюджетная сфера, точнее та часть организации и функционирования бюджетной системы, которая позволяет оценивать

выполнение публичных обязательств с позиций направлений и объемов соответствующих финансовых затрат. Например, налогоплательщика может интересовать вопрос о так называемых регионах-донорах и дотационных регионах, об объемах финансирования той или иной сферы хозяйствования или социальной сферы, о государственном внутреннем и внешнем долге, о государственном резерве и т.п.

В 2004 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о банковском обслуживании счетов бюджетов бюджетной системы, отметил связь между публичным назначением бюджета и его открытостью, прозрачностью расходования, эффективным осуществлением функций органов государственной власти и органов местного самоуправления².

Справедливо отмечается, что в условиях цифровой экономики появляются новые формы физической и институциональной инновационной инфраструктуры. Инновационная инфраструктура состоит из ряда элементов: информационной, исследовательской инфраструктуры, инфраструктуры цифрового пространства доверия, институциональной среды, «умных городов» и инфраструктуры экосистемы³. Поли-

² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

³ См.: *Апатова Н. В., Королев О. Л.* Проблемы формирования инновационной инфраструктуры региона в условиях цифровой экономики // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. 2017. Т. 3 (69). № 1. С. 5.

тика инновационно-цифровой направленности имеет важное значение в области бюджетных правоотношений, поскольку «это должно обеспечить прозрачность не только при формировании бюджетных средств, но и при их расходовании, а также позволит обществу видеть, куда направляются и как расходуются бюджетные средства»⁴.

Как известно, среди принципов бюджетной системы Российской Федерации обозначен принцип прозрачности (открытости) (ст. 36 Бюджетного кодекса РФ). Суть данного принципа раскрывается в двух направлениях: это открытость и доступность информации (за исключением секретных статей, которые могут утверждаться только в составе федерального бюджета), а также обеспечение отдельных характеристик бюджетной классификации. Представляется, последнее должно реализовываться в рамках отдельного самостоятельного принципа бюджетной системы в совокупности с утверждением единства бюджетной классификации в ст. 29, регламентирующей принцип единства бюджетной системы.

Обеспечение прозрачности (открытости) невозможно без понимания содержания соответствующей формулировки, в то время как реализация данного принципа представляет собой самостоятельное направление не только финансово-правовой, в том числе бюджетно-правовой, политики, но и социально-экономической политики в целом, что приобретает свои особенности в условиях цифровизации.

Если исходить из того, что соответствующая глава (гл. 5 БК РФ) называется «Принципы бюджетной системы Российской Федерации», а отдельная статья (ст. 36 БК РФ) — «Принцип прозрачности (открытости)», можно предположить, что речь идет о прозрачности (открытости) всей бюджетной системы. В таком случае масштабы открытости должны касаться не только одного конкретного бюджета, а всей бюджетной системы. Последнее прежде всего касается аспекта межбюджетных отношений, а также встроен-

ности каждого отдельного бюджета в систему в целом.

Однако содержание ст. 36 в большей мере актуально для вопросов открытости информации об отдельных бюджетах бюджетной системы, в том числе в аспекте процедур бюджетного процесса, без постановки акцента на вопросах качества информации: доступности, сопоставимости, ясности и т.п. Использование словосочетаний «обеспечение доступа» (абз. 4 п. 1 ст. 36 БК РФ) и «доступность иных сведений о бюджете» наряду с таким требованием, как «полнота представления информации» (абз. 3 п. 1 ст. 36 БК РФ), свидетельствует о возможности доступа к информации, но не о доступности информации с позиций ее ясности (если проводить аналогию с п. 6 ст. 3 Налогового кодекса РФ, которая гласит: «При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы, страховые взносы), когда и в каком порядке он должен платить»).

Содержание принципа прозрачности (открытости) сводится буквально к следующему:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов;
- доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований (важно обратить внимание на то, что по решению законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований);
- обязательная открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной

⁴ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2019. С. 105 (автор главы — Т. А. Вершило).

- власти (представительные органы муниципальных образований);
- обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия;
 - обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;
 - стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации;
 - обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Как представляется, два последних направления реализации данного принципа, вероятнее всего, составляют содержание иного принципа (что было отмечено ранее).

Таким образом, изучение содержания принципа прозрачности (открытости) необходимо для наполнения соответствующей законодательной конструкции (нормы-принципа) новым содержанием, что особенно актуально в условиях применения электронных технологий и предоставляющихся таким образом новых возможностей.

Н. А. Поветкина и Е. В. Хазова указывают на историческую составляющую принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы и бюджетного процесса, который носил название принципа гласности и был закреплен в ст. 3 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об

основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁵.

В. М. Манохин рассматривал принцип гласности как часть принципа демократического централизма⁶ (1968 г.). Однако существует мнение, что принцип демократического централизма не может рассматриваться как полноценный аналог современного принципа гласности управления и государственной службы, но его можно считать одной из правовых предпосылок законодательного закрепления принципа гласности⁷, с чем следует согласиться.

В рамках развития доктрины бюджетного права допустимо предположить, что законодательную трансформацию принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы, а также особенности его реализации в условиях цифровизации можно справедливо относить к одному из направлений финансово-правовой, в том числе бюджетно-правовой, политики государства.

В данном контексте видится уместным сослаться на мнение И. Н. Сенякина, согласно которому в определенных исторических условиях общественные идеалы порой не находят своего закрепления в праве из-за незрелости социальных отношений, их несовершенства, политической конъюнктуры и т.д. Но сама идея сохраняется в общественном сознании и пробивает дорогу к правовому воплощению⁸. Содержание приведенных далее нормативных правовых актов и программных документов свидетельствует о том, что на практике реализуется более широкий спектр открытости (прозрачности), нежели закреплено в законе.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. было указано на роль широкомасштабного использования

⁵ См.: Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9 (213). С. 12.

⁶ См.: Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть Общая. Саратов : СЮИ им. Д. И. Курского, 1968. С. 18—19.

⁷ См.: Антропова М. А. Сущность и юридическое содержание принципа гласности (открытости) в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Лингвистика и межкультурная коммуникация. 2008. № 2. С. 246.

⁸ См.: Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2007. С. 129—130.

цифровых технологий для обеспечения национальной безопасности и технологической независимости России⁹. Вскоре был принят Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы»¹⁰, в котором провозглашаются основные принципы названной Стратегии, среди которых: обеспечение прав граждан на доступ к информации; обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией; сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг; обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере и др.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. было отмечено, что «цифровизация всей системы государственного управления, повышение ее прозрачности — это и мощный фактор противодействия коррупции»¹¹.

В условиях информационного общества актуальны как минимум следующие вопросы: *открытость информации, доступность к открытой информации, доступность (ясность) информации, качество информации, защита информации*. Перечисленные критерии можно относить к элементам принципа открытости (прозрачности) вообще и в сфере открытости (прозрачности) бюджетной системы, бюджета и бюджетного процесса в частности.

А. С. Киселев, изучая элементы электронного государства (электронное правительство, электронное правосудие и электронная демократия), подчеркивает, что электронное государство есть политико-правовой феномен, определяю-

щий формат взаимодействия государства и общества на основе использования современных информационных коммуникаций¹². Поскольку бюджет является одним из признаков государства, а устойчивый фискалитет — одним из элементов государственного суверенитета, постольку последний также необходимо выделять в качестве элементов электронного государства, особенно с учетом того, что бюджет является результатом коллективного труда органов законодательной (представительной) и исполнительной власти и с учетом идеи разделения властей его вряд ли можно автоматически предполагать в числе одного из трех элементов электронного государства.

Таким образом, необходимо дополнить идею электронного государства еще одним элементом — *электронным бюджетом*.

Содержание теории правовых символов¹³ позволяет предположить, что электронный бюджет можно относить к числу таковых (с точки зрения классификации символов — предметный (по способу внешнего выражения), т.к. визуализирован посредством применения цифровых технологий; символ финансового права (по предмету правового регулирования); по субъекту права — символ государства (публично-правовых образований); декларативный символ (по функциональной роли). В этой связи важно определиться с видовой характеристикой по критерию особенностей нормативно-правового предписания. Представляется, что это прежде всего содержание нормы-принципа.

Для понимания содержания принципа открытости (прозрачности) можно провести аналогию с раскрытием информации в сфере публичной службы. Так, обращает на себя вни-

⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2—8 дек. № 45.

¹⁰ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

¹¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Парламентская газета. 2018. 2 марта. № 8.

¹² См.: Киселев А. С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2018. С. 9—10.

¹³ См.: Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 315—324 (автор лекции — А. В. Никитин).

мание Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года¹⁴, в котором сформулированы принципы и предложения по фундаментальным направлениям деятельности, получившие название «4 “К” Открытого правительства», где одним из четырех элементов, наряду с развитием кадрового потенциала, повышением конкуренции, повышением качества жизни, является борьба с коррупцией. В рамках открытости данных о доходах чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, а также для отдельных категорий госслужащих, например, предусмотрена публикация информации о соответствии объема расходов общему доходу за последние три года, предшествующих совершению крупных сделок, и др.

Реализация модели «4 “К” Открытого правительства», в частности, связана с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в рамках исполнения Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁵.

Формируя Концепцию создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (2011 г.)¹⁶, Правительство РФ в связи с обеспечением прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и орга-

нов местного самоуправления, а также в связи с повышением качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами провозгласило ряд принципов: открытость информационных систем и интерактивный доступ к ним, исключение дублирования процедур сбора и обработки информации, обеспечение удобства работы пользователей и др.

Позднее в постановлении Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» было закреплено, что «единый портал бюджетной системы Российской Федерации обеспечивает открытость и доступность для граждан и организаций информации о бюджетной системе Российской Федерации, бюджетах бюджетной системы Российской Федерации и финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений»¹⁷. Вместе с тем необходимо отметить, что система «Электронный бюджет» создана в соответствии с государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной

¹⁴ См.: Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года // URL: <https://report.open.gov.ru/> (дата обращения: 08.06.2019).

В частности, в данном докладе было отмечено: «Цифровые и сетевые технологии увеличивают скорость принятия решений — сокращается как время для их обдумывания и обсуждения, так и время между принятием решения и социальным эффектом от него; множатся альтернативные государственным источники получения гражданами различной информации. В этих условиях преимущество получает тот, кто быстрее формирует информационную картину».

¹⁵ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320¹⁸.

В Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» содержится перечень показателей создания и развития указанной системы¹⁹.

Самостоятельной формой реализации принципа открытости (прозрачности) является бюджет для граждан, или гражданский бюджет. Он представляет собой упрощенную версию бюджетного документа, которая использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить для граждан понимание бюджета, показать формы возможного взаимодействия с Правительством по вопросам расходования общественных финансов. По поводу раскрытия бюджетных данных субъектами РФ необходимо отметить, что согласно официальной информации «в 2016 году “Бюджет для граждан” опубликовали все регионы. В 2013 году таких регионов было только 46. Рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2016 году по результатам I—II этапов возглавили Оренбургская область, Краснодарский, Красноярский края. Последние строчки рейтинга заняли Липецкая область, Чукотский автономный округ и Калужская область»²⁰.

Таким образом, для формулировки содержания принципа открытости (прозрачности)

как принципа бюджетной системы необходимо закреплять такие элементы открытости (прозрачности), как бюджеты публично-правовых образований, бюджетная система, бюджетный процесс. Кроме того, в условиях применения цифровых технологий важно обозначать следующие требования к информации: открытость, доступность открытой информации, доступность (ясность) информации, качество информации, защита информации. Сказанное предполагает внесение соответствующих изменений в ст. 36 БК РФ.

Новое наполнение принципа открытости (прозрачности) обуславливает трансформацию правосубъектности участников бюджетных правоотношений. Публично-правовые образования наделяются в связи с этим большим объемом обязанностей, а общество (граждане и организации) наделяется большим объемом прав. Как было отмечено выше, именно подобный формат взаимодействия государства и общества позволяет иначе выстраивать соответствующий политический диалог в условиях электронного государства. С позиции теории правоотношений в данном случае имеет место расширение сферы абсолютных правоотношений, связанных с таким абсолютом, как открытость публичной власти (в вопросах публичной финансовой деятельности) для всех и для каждого.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2166.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

В соответствии с указанной Концепцией показателями создания и развития системы «Электронный бюджет» являются: достижение значения интегрального показателя прозрачности информации о государственных финансах, составляющего не менее 70 баллов; доведение доли информации, размещаемой на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru) в режиме реального времени, до 100 %; обеспечение возможности доступа к работе в системе «Электронный бюджет» всем субъектам Российской Федерации и не менее 50 % муниципальных образований Российской Федерации и др.

²⁰ Официальный сайт Экспертного совета при Правительстве РФ. URL: <https://budget.open.gov.ru/budget/about/> (дата обращения: 07.06.2019).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антропова М. А. Сущность и юридическое содержание принципа гласности (открытости) в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Лингвистика и межкультурная коммуникация. — 2008. — № 2. — С. 244—251.
2. Апатова Н. В., Королев О. Л. Проблемы формирования инновационной инфраструктуры региона в условиях цифровой экономики // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. — 2017. — Т. 3 (69). — № 1. — С. 3—11.
3. Киселев А. С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2018. — 22 с.
4. Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. 1. Часть Общая. — Саратов : СЮИ им. Д. И. Курского, 1968. — 249 с.
5. Поветкина Н.А., Хазова Е. В. Интегрированные информационный системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. — 2014. — № 9 (213). — С. 11—17.
6. Сенякин И. Н. Федерализм как принцип российского законодательства. — Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2007. — 504 с.
7. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2019. — 320 с.
8. Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2015. — 830 с.

Материал поступил в редакцию 8 июня 2019 г.

CHANGES IN THE CONTENT OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY (OPENNESS) IN THE CONTEXT OF THE BUDGET SYSTEM FUNCTIONING WITH THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES²¹

Svetlana V. Rybakova, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law of Saratov State Law Academy
svrybakova@mail.ru
104 Chernyshevskogo, Saratov, 410056, Russia

Anna V. Savina, Senior Lecturer, Department of Civil Law, Institute of Law and National Security of Derzhavin Tambov State University
Anna.savina56@mail.ru
181b Sovetskaya, Tambov, 392008, Russia

Abstract. *The article analyzes the principle of transparency of the budget system, which requires a different scope in the context of application of information technologies. The author disputes the elements of this principle fixed in the current version of the Budget Code of the Russian Federation, while other elements in the context of digitalization should undergo an appropriate transformation. Reflections of the authors are based on the study of the current financial legislation, normative legal acts and program documents accompanying the processes of formation of the information society including the area of budgetary technologies. Relevant research has been carried out in the context of studying modern budgetary and legal policy.*

²¹ The study has been carried out with the financial support of the RFBR within the framework of scientific project No. 18-29-16102 (performer — S. C. Rybakova).

The paper suggests the conceptual model for possible legislative initiatives, as well as for the theory of budgetary law. In addition, the paper considers the phenomenon of e-governement. The composition of traditionally allocated components of e-government (e-democracy, e-government, e-justice) is proposed to be supplemented with another one, namely: e-budget. Such a proposal has been based on certain budget characteristics. First, this concerns how it implements the functions of the state sovereignty, as well as the functionality of feedback in the performance of the overall tax obligation.

From the standpoint of legislative technique, the e-budget can be attributed to the group of legal symbols. Therefore, the paper proposes the characteristics of the e-budget given within the framework of characteristics developed in the theory of types of legal symbols.

As a result, the authors have drawn a conclusion about the transformation of the budgetary legal personality of such participants of absolute budgetary and legal relations as the state (public legal entities) and society (citizens and organization).

Keywords: *e-state, e-budget, principle of openness (transparency), budget system, legal personality of participants of budgetary legal relations, information society, digitalization*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antropova M. A. Sushchnost' i yuridicheskoe sodержanie principa glasnosti (otkrytosti) v organizacii i deyatel'nosti tamozhennyh organov Rossijskoj Federacii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Lingvistika i mezhhkul'turnaya kommunikaciya. — 2008. — № 2. — S. 244—251.
2. Apatova N. V., Korolev O. L. Problemy formirovaniya innovacionnoj infrastruktury regiona v usloviyah cifrovoj ekonomiki // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Ekonomika i upravlenie. — 2017. — T. 3 (69). — № 1. — S. 3—11.
3. Kiselev A. S. Formirovanie idei elektronnoho gosudarstva i osobennosti ee realizacii: teoretiko-pravovoe issledovanie : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Belgorod, 2018. — 22 s.
4. Manohin V. M. Sovetskoe administrativnoe pravo : kurs lekcij. Vyp. 1. Chast' Obshchaya. — Saratov : SYul im. D. I. Kurskogo, 1968. — 249 s.
5. Povetkina N.A, Hazova E. V. Integrirovannye informacionnyj sistemy upravleniya publicnymi finansami v obespechenii prozrachnosti byudzhethnoj sistemy Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 9 (213). — S. 11—17.
6. Senyakin I. N. Federalizm kak princip rossijskogo zakonodatel'stva. — Saratov : Izd-vo Saratovskoj gosudarstvennoj akademii prava, 2007. — 504 s.
7. Finansovoe pravo v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki : monografiya / pod red. I. A. Cindeliani. — M. : Prospekt, 2019. — 320 s.
8. Yuridicheskaya tekhnika : kurs lekcij / pod red. V. M. Baranova. — N. Novgorod : Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, 2015. — 830 s.

Л. М. Файзрахманова*

Особенности осуществления надзора на рынке страховых услуг

Аннотация. Статья посвящена финансово-правовым аспектам страхового надзора. Определено, что по мере развития страхования увеличивается объем государственного регулирования, в том числе надзора страховой деятельности. В работе проанализированы пруденциальный страховой надзор и развитие модели риск-ориентированного надзора за крупнейшими страховыми организациями. По итогам проведенного исследования автор заключает, что страховой надзор является неотъемлемой частью эффективного развития национального рынка страхования. Он осуществляется на всех этапах деятельности субъектов страхового дела в целях соблюдения требований законодательства РФ о страховании, эффективного развития страховых услуг.

Ключевые слова: лицензирование, мегарегулятор, пруденциальное регулирование, риск-ориентированный надзор, субъекты страхового дела, страховой рынок, страховой надзор.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.047-055

Развитие страхового дела в Российской Федерации осуществляется в рамках страховых институтов, имеющих развитую инфраструктуру. В 2018 г. продолжилась динамика в сторону сокращения количества участников страхового рынка. Так, общее количество субъектов страхового дела за 2018 г. сократилось на 11 % и составило 275 субъектов (199 страховых организаций; 64 страховых брокера, 12 обществ взаимного страхования), тогда как по состоянию на 1 января 2018 г. их количество было 309, на 1 января 2017 г. — 364¹. Вместе с тем, несмотря на общее сокращение количества субъектов страхового рынка, в 2019 г. продолжился рост спроса на услуги страховщиков. Объем собран-

ных страховых премий увеличился за 2018 г. на 15,7 % и достиг 1 479,5 млрд руб., тогда как в 2017 г. 1 278,8 млрд руб. (1180,6 млрд руб. в 2016 г.)².

Следует отметить, что страховая деятельность в Российской Федерации находится под надзором государства. Подобная практика используется не только в Российской Федерации, но и по всему миру. Функции страховой деятельности, ее специфика обуславливают необходимость не только гражданско-правового, диспозитивного регулирования, но и государственного.

Необходимость публичного вмешательства объясняется авторами рядом причин: возможно-

¹ Годовой отчет Банка России за 2018 год // URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/19699/ar_2018.pdf (дата обращения: 14.06.2019).

² Годовой отчет Банка России за 2018 год.

© Файзрахманова Л. М., 2019

* Файзрахманова Лейсан Миннуровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета

lmf_leisan@mail.ru

420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

стью оказывать существенное влияние на состояние финансового рынка в целом; выполнении важнейшей социальной функции — защиты страхователей от неблагоприятных последствий; участием в страховых правоотношениях непрофессионального субъекта — страхователя, который нуждается в повышенной защите; необходимостью обеспечения устойчивости страховщика, контроля выполнения обязательств ввиду длящегося характера страховых правоотношений³.

В разрезе финансово-правовой проблематики страхового рынка повышенное внимание со стороны государства объясняется следующим:

- при использовании денежных ресурсов страховых организаций снижается нагрузка на государственный бюджет при наступлении страховых случаев;
- сосредоточение у страховых организаций «значительного объема денежных средств, сопоставимых с государственным бюджетом»⁴.

Все это обуславливает возрастающий по мере развития страхования объем государственного регулирования, в том числе надзора страховой деятельности.

Согласно концептуальным планам развития страхового дела в РФ, государственный надзор, в который входит разработка планов развития страхового бизнеса, анализ финансового положения учредителей и их долей в уставном капитале страховой организации, порядок ликвидации страховых организаций, их платежеспособность и финансовая устойчивость, обеспечивает проведение единой государственной политики в области страхования⁵.

По оценкам многих экспертов, государственное регулирование существенно, определяю-

щим образом влияет на структуру и качество страхового рынка, поведение и состояние его участников, а также на спрос и предложение. Отмечается, что факторы регулирования способны определять состояние и развитие страхового рынка на 70 %⁶.

Действительно, эффективное государственное регулирование призвано и должно обеспечивать выполнение страховых обязательств, защиту интересов потребителей страховых услуг, развитие национальной системы страхования и действенный контроль страхового сектора экономики.

Ю. А. Сплетухов выделяет 3 уровня государственного регулирования в страховании:

- 1) макрорегулирование, которое заключается в принятии законодательства, регламентирующего осуществление страховой деятельности; в разработке программ, стратегий развития страхования; в предоставлении государственных гарантий и т.д.;
- 2) обеспечение добросовестной конкуренции;
- 3) микрорегулирование — государственный надзор за деятельностью субъектов страхового дела⁷.

Целесообразным представляется отдельное рассмотрение страхового надзора как элемента государственного регулирования, позволяющего обеспечивать защиту прав и законных интересов субъектов страховых правоотношений, эффективное развитие страхового рынка.

Страховой надзор — это контроль за деятельностью страховых организаций со стороны уполномоченных органов (органов страхового надзора) за соблюдением ими законодательства в сфере страхования⁸. Основная цель страхового надзора заключается в том, чтобы избе-

³ Кузнецова Е. Государственное регулирование страховой деятельности в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2010. № 6. С. 174—176.

⁴ Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Юриспруденция, 2005. С. 40—42.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2002 № 1361-р «О Концепции развития страхования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3852.

⁶ Занин А. С. Центральный банк Российской Федерации как регулятор страхового рынка // Финансовое право. 2017. № 11. С. 43—46.

⁷ Сплетухов Ю. А., Дюжиков Е. Ф. Страхование : учебное пособие. М. : Инфра-М, 2016. С. 69.

⁸ Страховой надзор // Страховой бизнес : словарь-справочник / сост. Р. Т. Юлдашев. М. : Анкил, 2005. С. 349.

жать мошенничества в сфере страховых услуг, контролировать соблюдение страхового законодательства, осуществление лицензирования и аккредитации профессиональных участников страхового рынка.

В юридической литературе выделяют следующие элементы страхового надзора:

- 1) лицензирование страховой деятельности (субъектов страхового дела);
- 2) контроль за соблюдением страхового законодательства;
- 3) применение мер принуждения к субъектам страхового дела⁹.

В соответствии с п. 3 ст. 30 Закона об организации страхового дела в Российской Федерации страховой надзор осуществляет Департамент страхового рынка при Центральном Банке Российской Федерации. Эти функции были переданы ему с 1 сентября 2013 г.

Впервые орган страхового надзора появился в 1894 г. и носил наименование Страховой комитет при Министерстве внутренних дел. Уже в 1925 г. появился новый надзорный орган — Госстрах, утвержденный Президиумом ЦИК КПСС. Позднее он был переименован в Росстрахнадзор, который просуществовал вплоть до 1996 г. С 1996 г. и до 2004 г. надзорные функции были переданы Департаменту страхового надзора при Минфине Российской Федерации, а в 2004 г. полномочиями по осуществлению страхового надзора была наделена Федеральная служба страхового надзора при Министерстве финансов (ФССН). В 2011 г., согласно Указу Президента РФ «О мерах по совершенствованию госрегулирования в сфере финансового рынка РФ»¹⁰, ФССН была упразднена. Надзорные функции перешли Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР) и Банку России.

В 2013 г. произошли кардинальные реформы в области страхового дела, которые коснулись также и страхового надзора. В настоящее время страховой надзор осуществляется Банком России, который с 2013 г. стал мегарегулятором финансовых рынков¹¹.

Для эффективного осуществления полномочий в структуре ЦБ РФ был создан Департамент страхового рынка. На сегодняшний день Департамент страхового рынка при ЦБ РФ осуществляет следующие основные функции:

- разработка, совершенствование и толкование нормативных правовых актов в сфере страховой деятельности;
- осуществление контроля за соблюдением страховой деятельности и применение санкций в случаях нарушения страхового законодательства;
- проведение единой государственной политики в сфере страхования;
- лицензирование и аккредитация субъектов страхового рынка;
- контроль за платежеспособностью, тарифной политикой страховых организаций и др.

Стоит отметить, что для эффективного осуществления надзорных функций приказом ЦБ РФ от 28 марта 2016 г. № ОД-1054 обязанности по контролю и надзору за субъектами страхового дела распределены между Департаментом страхового рынка ЦБ и главными управлениями ЦБ (ГУ ЦБ по Центральному федеральному округу, Северо-Западное главное управление, Сибирское главное управление)¹².

В соответствии с приказом Банка России № 14-2/пз «Об осуществлении функций по контролю и надзору за соблюдением требований страхового законодательства системно значи-

⁹ См., например: *Гузов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А.* Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. М. : Норма, 2018. С. 140—141.

¹⁰ СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1341.

¹¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

¹² Приказ Банка России от 28.03.2016 № ОД-1054 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за соблюдением требований страхового законодательства Российской Федерации субъектами страхового дела в Банке России» // Вестник Банка России. 2016. № 35.

мыми страховыми организациями»¹³, в число поднадзорных Департаменту страхового рынка организаций входят также системно значимые организации, которые обладают лидирующими показателями на рынке страховых услуг, прежде всего по объему начисленных премий. Этот приказ был разработан с целью повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере страхового дела и является развитием модели риск-ориентированного надзора за крупнейшими страховыми организациями, запущенной в 2012 г. На тот момент в перечень системообразующих страховых организаций Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР) было включено 20 страховых организаций. На тот период времени эти компании занимали лидирующие позиции на российском страховом рынке. К 2015 г. их количество увеличилось до 22. Официальных данных об актуальном списке системно значимых организаций и критериев их отнесения пока нет.

В целях ускорения реакции надзора при возникновении негативных тенденций в деятельности страховщиков в РФ введен институт кураторства со стороны Банка России. Основной задачей куратора, согласно положению Банка России от 22 декабря 2014 г. № 447-П «О кураторах страховых организаций»¹⁴, является своевременная, полная и точная оценка финансового положения закрепленной за ним страховой организации. Кураторы должны оценивать риски страховщиков и смогут сообщить о проблемах внутри компаний. В документе указано, что куратор наделен обязанностями по сбору данных о собственниках и об аффилированных лицах, отчетности, о корпоративной структуре, а также об актуарных и аудиторских заключениях. Он может посещать страховую компанию «для изучения ее деятельности», но лишь с разрешения собственного руководителя.

В соответствии со ст. 30 Закона об организации страхового дела, страховой надзор ба-

зируется на принципах законности, гласности и организационного единства, включает в себя широкий спектр процедур, таких как, например, ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела и лицензирование деятельности субъектов страхового дела; контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок деятельности субъектов страхового дела.

В литературе страховой надзор подразделяют на предварительный и текущий. Предварительный надзор осуществляется прежде всего как превентивная мера, с целью недопущения к страховой деятельности лиц, которые не отвечают требованиям законодательства. Этот вопрос решается путем выдачи лицензии — специального разрешения на право осуществления страховой деятельности, без которого страховая организация не вправе осуществлять страховую деятельность и оказывать страховые услуги. Лицензия на осуществление страховой деятельности подписывается руководителем органа страхового надзора или уполномоченным им лицом и заверяется гербовой печатью органа страхового надзора. Лицензия выдается страховой организации, перестраховочной организации на осуществление перестрахования, обществу взаимного страхования, страховому брокеру. Лицензия не подлежит передаче другим лицам. Одному субъекту может быть выдано несколько видов лицензий: на добровольное страхование, обязательные виды страхования, страхование жизни, перестрахование.

Для получения лицензии соискатель лицензии на осуществление страховой деятельности в соответствии с п. 3 ст. 32 Закона об организации страхового дела должен представить в Банк России целый пакет документов (например, сведения о составе акционеров (участников); документы, подтверждающие оплату уставного капитала в полном размере; сведения об исполнительном органе, о руководителе фи-

¹³ Информация Банка России от 20.01.2014 «О регистрации приказа “Об осуществлении функций по контролю и надзору за соблюдением требований страхового законодательства системно значимыми страховыми организациями”» // Вестник Банка России. 2014. № 10.

¹⁴ Положение Банка России от 22.12.2014 № 447-П «О кураторах страховых организаций», утв. Банком России 22.12.2014 № 447-П // Вестник Банка России. 2015. № 44.

лиала, главным бухгалтере и др.). По мнению А. Г. Гузнова, перечень документов, подаваемых к рассмотрению для получения лицензии на осуществление страховой деятельности, следует расширить, включив в него бизнес-план страховщика, который предусмотрен, например, для кредитных организаций¹⁵.

Лицензия выдается на неограниченный срок, однако может быть ограничена или приостановлена в случае невыполнения субъектом страхового дела предписаний об устранении нарушений, выданных органом страхового надзора. В статье 32.4 Закона об организации страхового дела установлены основания, по которым орган страхового надзора принимает решение об отзыве лицензии, то есть о прекращении страховой деятельности субъекта страхового дела¹⁶.

Для осуществления страховой деятельности страховые организации должны иметь уставной капитал. Федеральный закон № 251-ФЗ¹⁷ предусмотрел повышение требований к минимальному размеру уставного капитала страховых организаций. С 1 января 2019 г. для осуществления личного и имущественного страхования данный размер составляет 300 млн руб.; для страхования жизни — 450 млн руб.; для перестрахования — 600 млн руб. Действующие на дату принятия закона страховые компании должны будут доформировать свои уставные капиталы согласно новым требованиям в три этапа до 1 января 2022 г. Рост капитализации должен способствовать повышению финансовой

устойчивости и платежеспособности страховых организаций. Следует заметить, что в последние годы требования к увеличению размера уставного капитала коснулись и других финансовых организаций, в частности кредитных организаций¹⁸.

Особое внимание при осуществлении текущего надзора придается оценке финансового состояния страховщиков. Текущий надзор состоит из анализа представляемой субъектами страхового рынка отчетности, проведения проверок и т.д.

Рассматривая текущий надзор, необходимо отметить, что в процессе реформирования модели государственного надзора в отечественную практику активно внедряются методы пруденциального надзора. Данное направление давно развивается в ряде зарубежных государств, в том числе в постсоветских. В нашей стране на необходимость его внедрения давно указывали специалисты¹⁹. Однако в качестве приоритетного направления реформирования оно было окончательно закреплено лишь в мае 2017 г. Указом Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»²⁰.

В литературе по страховому праву практически отсутствует понятие пруденциального регулирования или надзора. По аналогии с понятием пруденциального регулирования в банковской сфере автором одной из работ дано следующее определение: «пруденциальное регули-

¹⁵ Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2017. С. 243—244.

¹⁶ Так, в течение 2018 г. Банком России отозваны лицензии на осуществление страховой деятельности у 36 субъектов страхового дела: у 26 страховых организаций (в том числе у 12 в связи с добровольным отказом от осуществления страховой деятельности).

¹⁷ Федеральный закон от 29.07.2018 № 251-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об организации страхового дела в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4840.

¹⁸ В соответствии с Федеральным законом от 01.05.2017 № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» требования к минимальному размеру собственных средств кредитных организаций: 1 млрд руб. — для вновь регистрируемого банка с универсальной лицензией; 300 млн руб. — для вновь регистрируемого банка с базовой лицензией.

¹⁹ Архипов А. П., Хоминич И. П., Саввина О. В. О пруденциальных методах в страховом надзоре // Финансы. 2015. № 10. С. 42—46.

²⁰ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

рование страхового рынка — это комплекс мер, обеспечивающих регулирующее воздействие на субъекты страхового дела в условиях рыночной экономики без вмешательства в их оперативную деятельность с целью ограничения риска их деятельности. Соответственно, пруденциальный страховой надзор — это контроль деятельности страховых и перестраховочных организаций на основании определенных показателей (индикаторов) в осуществлении страховой деятельности»²¹. В качестве составляющих данной модели специалистами рассматривается следующее: наличие системы управления рисками страховщиков; наличие системы внутреннего контроля страховщика; необходимость предоставления страховщиками отчета о результатах оценки рисков вместе с годовой бухгалтерской (финансовой) отчетностью; распределение Банком России страховщиков на основе отчета страховщика об оценке собственных рисков по зонам риска в целях выбора адекватных надзорных мер и т.д.

В целях реализации данного направления Банк России разработал Концепцию внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации. Как отмечается в документе, внедрение этого подхода призвано «обеспечить эффективность регуляторной среды и пруденциального надзора». По мнению мегарегулятора, это должно стимулировать дальнейшее развитие страхового сектора, обеспечивать опережающее выявление и реагирование на риски, возникающие на уровне как отдельных участников страхового сектора, так и страхового рынка в целом. Данной Концепцией определены основные цели и приоритетные направления деятельности по переходу страхового сектора к использованию риск-ориентированного подхода²². Внедрение риск-ориентированного подхода предполагает

решение ряда задач на макро- и микроуровнях организации страхового дела. Управлению подлежат все риски, свойственные страховому рынку, такие как: андеррайтинговые, рыночные (цены на активы и обязательства), кредитные, операционные, риски ликвидности и кумуляции²³.

Следует отметить, что до сих пор отсутствуют четкие требования по отношению к публичной и конфиденциальной отчетной информации, связанной с оценкой платежеспособности на основе риск-ориентированного подхода, периодичности предоставления отчетной информации и формата передачи отчетных данных.

Согласно Концепции начало разработки требований запланировано на 2020 г.

Важной составляющей страхового надзора является процедура проверки деятельности субъектов страхового дела. Полномочия по осуществлению проверок, направлению обязательных для исполнения предписаний, применению мер государственного принуждения закреплены в ст. 76.5 Федерального закона «О Центральном Банке РФ»²⁴. Проверки могут проводиться служащими ЦБ РФ; аудиторскими организациями и актуариями по поручению ЦБ РФ; саморегулируемыми организациями по поручению Комитета финансового надзора Банка России.

Порядок проведения таких проверок определяется специальными инструкциями Банка России. Так, согласно инструкции ЦБ РФ № 151-И целью проведения проверок является оценка общего состояния субъекта страхового дела либо отдельных направлений его деятельности в части достоверности учета (отчетности) поднадзорной организации; достаточности собственных средств (капитала) поднадзорной организации и соблюдения обязательных нормативов; качества управления, финансовой устойчивости и платежеспособности субъекта страхо-

²¹ *Огорелкова Н. В.* Вопросы пруденциального регулирования и надзора на российском страховом рынке // Вестник ОмГУ. Серия : Экономика. 2013. № 2. С. 58.

²² Концепция внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации (утв. Банком России) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ *Янова С. Ю.* Риск-ориентированный подход: новая парадигма регулирования и развития страхового рынка // Финансы. 2018. № 1. С. 26—33.

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

вого дела²⁵. В Инструкции № 156-И закреплено, что проверки могут быть двух видов: комплексные и тематические, которые в зависимости от места нахождения структурных подразделений поднадзорной организации подразделяются на два типа: региональные и межрегиональные. Кроме того, в отношении субъектов страхового дела могут проводиться плановые (не реже одного раза в три года) и внеплановые проверки. Внеплановая проверка может быть проведена при наличии информации о неисполнении субъектами страхового дела организациями предписаний Банка России; изменение финансовой устойчивости страховщика; обращение правоохранительного органа и др.²⁶

В рамках инспекционной деятельности в отношении субъектов страхового дела (ССД) в 2018 г. проверяющими Центрального Банка РФ были начаты выездные проверки в отношении 30 ССД, из них проведение 9 проверок ССД было организовано на скоординированной основе в целях комплексной оценки их деятельности²⁷.

Как отмечается инспекторами Банка России, основными нарушениями, выявляемыми в ходе проверок страховых организаций, являются: несоблюдение требований к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия (обеспечения) страховых резервов / собственных средств страховщика; отсутствие на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

обязательной для размещения информации о деятельности страховой организации; несоблюдение требований к составу и порядку формирования страховых резервов; ненадлежащее исполнение обязательств по договорам страхования; несоблюдение требований законодательства при осуществлении внутреннего контроля²⁸.

Так, например, в ходе отдельных проверок в 2018 г. у страховщиков выявлены основания для применения мер по предупреждению банкротства, в том числе связанные с многочисленными нарушениями порядка урегулирования убытков, высокие риски в части возможности обеспечения страховщиком исполнения обязательств по государственному контракту, а также признаки реализации страховыми организациями схем по «псевдострахованию» при осуществлении социально значимых видов страхования²⁹.

Таким образом, страховой надзор, осуществляемый Банком России, является неотъемлемой частью эффективного развития национального рынка страхования. Он осуществляется на всех этапах деятельности субъектов страхового дела в целях соблюдения требований законодательства РФ о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства.

²⁵ Инструкция Банка России от 24.04.2014 № 151-И «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 2014. № 68.

²⁶ Инструкция Банка России от 01.09.2014 № 156-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в отношении некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций» // Вестник Банка России. 2014. № 80.

²⁷ Годовой отчет Банка России за 2018 год.

²⁸ Варлашова О. Г. Актуальные аспекты инспектирования страховых организаций // URL: <http://www.sibacc.ru/upload/iblock/c9e/c9e105fa4cf03b223b26da64595ef46a.pdf> (дата обращения: 06.03.2019).

²⁹ Годовой отчет Банка России за 2018 год.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Архипов А. П., Хоминич И. П., Саввина О. В. О пруденциальных методах в страховом надзоре // Финансы. — 2015. — № 10. — С. 42—46.
2. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М. : Юрайт, 2017. — 438 с.
3. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А. Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — М. : Норма, 2018. — 160 с.
4. Занин А. С. Центральный банк Российской Федерации как регулятор страхового рынка // Финансовое право. — 2017. — № 11. — С. 43—46.
5. Кузнецова Е. Государственное регулирование страховой деятельности в Российской Федерации // Бизнес в законе. — 2010. — № 6. — С. 174—176.
6. Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 280 с.
7. Огорелкова Н. В. Вопросы пруденциального регулирования и надзора на российском страховом рынке // Вестник ОмГУ. Серия : Экономика. — 2013. — № 2. — С. 55—60.
8. Сплетухов Ю. А., Дюжиков Е. Ф. Страхование : учебное пособие. — М. : Инфра-М, 2016.
9. Страховой надзор // Страховой бизнес : словарь-справочник / сост. Р. Т. Юлдашев. — М. : Анкил, 2005.
10. Янова С. Ю. Риск-ориентированный подход: новая парадигма регулирования и развития страхового рынка // Финансы. — 2018. — № 1. — С. 26—33.

Материал поступил в редакцию 14 июня 2019 г.

FEATURES OF SUPERVISION IN THE INSURANCE MARKET

Leysan M. Fayzrakhmanova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law of Kazan (Volga) Federal University
lmf_leisan@mail.ru
18 Kremlevskaya, Kazan, Tatarstan, 420008, Russia

Abstract. *The article is devoted to the analysis of financial and legal aspects of insurance supervision. It has been determined that with the development of insurance the extent of state regulation, including supervision of insurance activity, has increased. The paper analyzes prudential insurance supervision and the development of the risk-oriented model of supervision over the largest insurance organizations. According to the results of the research, the author concludes that insurance supervision is an integral part of the effective development of the national insurance market. Insurance supervision is carried out at all stages of activity of the insurance business participants to comply with the statutory requirements concerning insurance and to support effective development of insurance services.*

Keywords: *licensing, mega-regulator, prudential regulation, risk-oriented supervision, subjects of insurance business, insurance market, insurance supervision.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Arhipov A. P., Hominich I. P., Savvina O. V. O prudencial'nyh metodah v strahovom nadzore // *Finansy*. — 2015. — № 10. — S. 42—46.
2. Guznov A. G., Rozhdestvenskaya T. E. Publichno-pravovoe regulirovanie finansovogo rynka v Rossijskoj Federacii : monografiya. — M. : Yurajt, 2017. — 438 s.
3. Guznov A. G., Rozhdestvenskaya T. E., Sitnik A. A. Strahovoj nadzor v Rossijskoj Federacii : uchebnoe posobie dlya magistratury. — M. : Norma, 2018. — 160 s.
4. Zanin A. S. Central'nyj bank Rossijskoj Federacii kak regulyator strahovogo rynka // *Finansovoe pravo*. — 2017. — № 11. — S. 43—46.
5. Kuznecova E. Gosudarstvennoe regulirovanie strahovoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii // *Biznes v zakone*. — 2010. — № 6. — S. 174—176.
6. Mamedov A. A. Finansovo-pravovye problemy strahovaniya v Rossii : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2005. — 280 s.
7. Ogorelkova N. V. Voprosy prudencial'nogo regulirovaniya i nadzora na rossijskom strahovom rynke // *Vestnik OmGU. Seriya : Ekonomika*. — 2013. — № 2. — S. 55—60.
8. Spletuhov Yu. A., Dyuzhikov E. F. Strahovanie : uchebnoe posobie. — M. : Infra-M, 2016.
9. Strahovoj nadzor // *Strahovoj biznes : slovar'-spravochnik* / sost. R. T. Yuldashev. — M. : Ankil, 2005.
10. Yanova S. Yu. Risk-orientirovannyj podhod: novaya paradigma regulirovaniya i razvitiya strahovogo rynka // *Finansy*. — 2018. — № 1. — S. 26—33.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Ю. В. Волков*

Право прокладки и обслуживания сетей связи

***Аннотация.** В статье рассмотрены основные правовые аспекты размещения линий связи на имущественных объектах, которые не принадлежат оператору связи или абоненту. Данная проблема носит комплексный характер и является одним из основных препятствий на пути информационного развития страны. Цель — поиск решений преодоления препятствий на пути внедрения национальной программы «Цифровая экономика» в части строительства сетей связи. В качестве основных методов используются сравнительный и формально-догматический методы, фрагментарно использован функциональный метод. Проведен обзор российского законодательства в объеме положений, содержащих нормы о сетях и землях связи. Рассмотрены и подвергнуты анализу предложения с поправками в соответствующих разделах российского законодательства. Дан краткий обзор отдельных зарубежных законодательных и локальных актов, содержащих специальное право прохода (проводки, прокладки) линий связи (right of way). Поиск решений проблемы базируется на основных отечественных научных работах. Результаты могут быть использованы для дальнейших исследований, законотворческой деятельности и учебного процесса.*

***Ключевые слова:** абонент, линия связи, оператор, право, прокладка, размещение, связь, сервитут, узлуфрукт.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.056-067

Для большинства граждан (абонентов, пользователей телефонного, телевизионного и интернет-кабеля) тема проводки, прокладки сетей связи через чужие территории, дома, подъезды — незаметная, малозначимая либо вовсе несуществующая. В российской экономике отрасль связи, в зависимости от методики подсчета, занимает от 3 до 5 % от годового внутреннего валового продукта. С другой стороны, сетевые проблемы иных

коммуникаций (ж/д и автодорог, мостов, нефте- и газотрубопроводов) решаются в административном порядке или принятием специальных законов, как при строительстве олимпийских объектов. Российские правоведы посвятили вопросам права пользования чужим имуществом более 2,5 тыс. научных работ, среди которых практически нет работ по проблеме размещения сетей связи на чужой территории. И так может продолжаться и дальше. Россия далека от

© Волков Ю. В., 2019

* Волков Юрий Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права Уральского государственного юридического университета (УрГЮУ)
yuriiivolkov@yandex.ru
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 8

показателей США, где более трети экономики держится на сетевой инфраструктуре¹. Однако принятая национальная программа «Цифровая экономика» не может быть реализована без строительства сетей связи. В какой-то момент необходимо принимать решение об изменениях в законодательстве, в противном случае «Цифровую экономику» постигнет участь предшествующих программ: «Электронной России», «Информационного общества» и др. Вероятно, многие исследователи и заинтересованные лица в ближайшие годы будут очевидцами того, как «Цифровая экономика» пройдет «Сциллу и Харибду» отрасли (проблему присоединения и размещения сетей связи) либо повторит судьбу предыдущих программ. Присоединение сетей связи к существующим сетям — отдельная проблема, которая касается операторов и регуляторов. Она заслуживает специального исследования и отдельных публикаций. Рамки статьи ограничены проблемой размещения и обслуживания сетей связи. Она касается операторов связи, владельцев сетей (когда они не совпадают с операторами), абонентов, сетей, жильцов (когда они не являются абонентами) и собственников (их представителей) зданий и, вероятно, иных лиц. Поводом послужили обращения операторов связи и представителей их общественных объединений с вопросом о проведении научного исследования проблемы, а также решение Комиссии по связи и информационно-коммуникационным технологиям Российского союза промышленников и предпринимателей². Исследовательская методика представлена сравнительным и формально-догматическими методами. Рассмотрим по поряд-

ку: законодательство и предложения о его изменении; научные представления о проблеме; зарубежное законодательство и практику; пути решения проблемы.

1. Законодательство. Права операторов на прокладку сетей связи или права абонентов на доступ к сетям связи специально законодательством не предусмотрены. Конституция России содержит в ст. 23 и 29 положения о праве на сообщения связи и праве передавать информацию любым законным способом соответственно. Если придерживаться концепции прямого действия положений Конституции России, то этого достаточно. Дополнительного законодательного подтверждения не требуется. Но, поскольку это положение напрямую не применяется, нет практики, то возникает потребность дополнительной регламентации (правки) или поиска соответствующих положений в законе. Единственное положение, которое частично напоминает сервитут, содержится в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее — Закон о связи): «при градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи — сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи»³. В части 2 названной статьи имеется упоминание, что органы власти «содействуют организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи». Универсальная услуга (доступ к сети Интернет и телефония) — предмет деятельности

¹ См., например: *Матюшок В. М.* Сетевая экономика и глобализация экономической деятельности // Информационное общество, 1999. Вып. 6. С. 46—47; *Сетевая экономика : учебное пособие по дисциплине / авт. Д. А. Брацун ; Перм. гос. гум.-пед. ун-т. Пермь, 2013. С. 12.*

² Решение Комиссии по связи и информационно-коммуникационным технологиям Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) от 15.02.2019 протокол № 12-2019 «Позиция по вопросам устранения барьеров для развития цифровой экономики в части построения информационной инфраструктуры и обеспечения доступа операторам связи к объектам собственности в многоквартирных домах в целях размещения оборудования связи» // Российский союз промышленников и предпринимателей. URL: <http://media.rspp.ru/document/1/6/c/6ce186676125f0f6c54d71735bdb7e4c.pdf> (дата обращения: 24.02.2019).

³ Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

многих операторов, но это не обязательство для иных лиц, тем более за пределами отрасли связи. Очередная неточность в предметной сфере статьи: субъекты «организация связи» и собственники. Закон в целом посвящен регулированию отношений между операторами связи и абонентами (потребителями услуг связи), соответственно о «посторонних» субъектах мало кто вспомнит. Безусловно, эту статью необходимо править. Объект связи не может «висеть в воздухе», он должен иметь реальную и номинальную (проектную, чертежную) привязку к земле. Статья 91 Земельного кодекса РФ⁴ имеет детальную проработку в части категорий земель, но содержит устаревшее обозначение субъекта «предприятие связи», вошедшее в оборот в 20-е гг. XX в. Обозначение «предприятие связи» заменено на «оператор связи» с началом приватизации отрасли в 1992 г. Что касается проекта № 614271-7 закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и иные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения права граждан на доступ к услугам электросвязи»⁵. Дополнение ч. 1 ст. 6 Закона о связи: «должно предусматриваться». Данная фраза не формирует права на сервитут. Если устанавливать право оператора на прокладку (проводку) линий связи, то надо конкретно определять, кто и что обязан делать. Пожелание «должно предусматриваться» не влечет правовых последствий и, по существу, норму не меняет. Жилищный кодекс РФ не относится к «законодательным актам Российской Федерации в части обеспечения “права граждан на доступ к услугам электросвязи”». Очередное несоответствие предметных сфер законодательных актов. Однако в этой идее есть рациональное зерно. Оттолкнувшись от права

на все сообщения и передачу информации, необходимо прописать в ЖК РФ право жильца на узупфрукт в виде права пользования общей территорией для размещения оборудования связи. Тогда каждый гражданин самостоятельно сможет требовать выделения для оператора части общей площади для размещения оборудования и прокладки линии связи. Предложение в проекте закона «о выдаче технических условий оператору связи на общем собрании жильцов» — составлено, вероятно, из какого-то личного уникального опыта. В реальности собрание жильцов — это миф. Поддельные протоколы собраний жильцов уже давно являются проблемой для правоведов и правоохранителей. Аналогично бессмысленно задействовать Градостроительный кодекс РФ до тех пор, пока не будет в отраслевом законодательстве или Гражданском кодексе РФ прописан вариант права (сервитут) оператора сети или права абонента (узупфрукт) на землю и часть недвижимого объекта (здания, сооружения).

2. Научная рефлексия. Проблема пользования чужим имуществом весьма популярна. В исследовательских публикациях, которых более 2,5 тыс., преобладают работы о правах на земельные участки. Сервитут, узупфрукт⁶ представляет интерес не только для юристов, многие историки и экономисты исследуют данную проблематику. Одновременно более 4,5 тыс. работ представлено в сегменте сетей связи (по всем специальностям, не только по юриспруденции). Однако пересечения этих множеств практически нет. Соответственно, наш выбор пал на те работы, которое хотя бы частично касаются вопросов размещения сетей связи на чужом имуществе. Одна из проблем, как отмечает Н. В. Ротко, — «неоднозначное понимание

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Проект № 614271-7 закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и иные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения права граждан на доступ к услугам электросвязи» // Сайт Государственной Думы: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/614271-7> (дата обращения: 2019.02.27).

⁶ *Липунова Л. В.* Историческая рецепция римского вещного права в российском гражданском законодательстве // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 7-1 (69). С. 68—70.

сервитутов» (отсутствие четкого разграничения вещных и обязательственных прав)⁷. Е. А. Царанок отмечает разницу в понимании сервитута в России и за рубежом⁸. Еще один аспект отмечен О. В. Жевняк. Она рассматривает несколько примеров, один из которых о размещении оборудования одного оператора на территории другого⁹. Примечательным является судебное решение — договор аренды. Иными словами, суд не видит сервитута, а только платное использование имущества. Я. С. Солодова на примере локального акта Ялуторовской городской думы Тюменской области полагает, что сервитут в большей степени «есть ограничение права собственности»¹⁰. Соответственно, необходимо понимание того, является ли обоснованным ограничение права собственности в случае прокладки линий связи в интересах другого лица (группы лиц — публичный интерес). Другой позиции придерживаются авторы — сторонники сервитута для линейных объектов, в том числе сетей связи. Например М. С. Луповской полагает, что «коммунальный сервитут» устанавливается для «размещения, эксплуатации, ремонта и реконструкции объектов коммунального назначения» (в том числе «сооружений связи и иных подобных объектов»¹¹), для обеспече-

ния «прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи»¹². Кроме того, автор полагает, что при установлении публичного коммунального сервитута необходимо общественное слушание¹³. Е. В. Козлова предложила алгоритм расчета соразмерной платы за сервитут, апробированный в том числе и для прокладки линейных объектов¹⁴. Авторы пишут о наличии только двух оснований сервитута: 1) соглашение между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка; 2) судебное решение об установлении и условиях сервитута в случае недостижения указанными лицами соглашения¹⁵. Исследования авторов по иным аналогичным вопросам, в частности о сетях газоснабжения, свидетельствуют о том, что даже наличие нескольких подзаконных актов не решает проблему, если нет прямой и точной нормы в законе¹⁶. Н. Г. Мирошникова рассматривает проблему, в том числе применительно и к линиям связи, в основе которой — незаконный отказ судов в установлении сервитута, основанный на отказе собственника. Однако часто потенциальный сервитутарий получает отказ не от собственников, которые как раз хотят прокладки сетей связи, а от управляющей компании, которая фактически узурпирует при-

⁷ Ротко Н. В. К вопросу о правовой природе сервитута // *Science Time*. 2017. № 2 (38). С. 297—301.

⁸ Царанок Е. А. Сервитут в России и странах Западной Европы // *Science Time*. 2015. № 12 (24). С. 818—821.

⁹ Жевняк О. В. Отграничение смежных договоров как фактор стабильности гражданского оборота (на примере аренды и возмездного оказания услуг) // *Российские регионы в фокусе перемен : сборник докладов XI Междунар. конференции* : в 2 т. 2016. С. 855—861.

¹⁰ Солодова Я. С. Сервитут: ограничение или обременение? // *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право*. 2008. № 28 (128). С. 84—88.

¹¹ Луповской М. С. О некоторых проблемах применения норм о коммунальных сервитутах // *Бизнес. Образование. Право*. 2014. № 2 (27). С. 293—297.

¹² Луповской М. С. Происхождение и этимологическое значение «коммунального сервитута», его применение в российском праве // *Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права)*. 2014. № 3. С. 16—17.

¹³ Луповской М. С. К вопросу об общественных слушаниях при установлении публичного коммунального сервитута // *Бизнес. Образование. Право*. 2013. № 2 (23). С. 269—272.

¹⁴ Козлова Е. В. Соразмерная плата за сервитут // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2015. № 4 (163). С. 62—82.

¹⁵ Слепенко Ю. Н., Степанова Л. П. Основания возникновения сервитутного права // *Юридический вестник ДГУ*. 2014. № 1. С. 81—84.

¹⁶ Шумилина В. О., Шумилин О. В. Правовой режим охранной зоны газораспределительных сетей // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2015. № 1 (65). С. 69—75.

нятие решений¹⁷. Она же проводит подробный анализ земельного сервитута, в признаках которого нет места сетям связи¹⁸. Сложности, по мнению Я. С. Солодовой, связаны с тем, что регистрируется только право, а не сам договор об установлении сервитута¹⁹. Разграничение узупфрукта и сервитута дает основание рассматривать проблему прокладки и размещения сетей связи и иной стороны как узупфрукта, а пользователя услуг связи в качестве сервитуария²⁰. В таком случае оператор связи может выступать представителем многих сервитуариев. Держат «руку на пульсе» проблемы и чиновники. Так, в частности, в одной из работ содержится следующая реляция: «законами № 171-ФЗ, № 252-ФЗ, № 258-ФЗ и № 499-ФЗ реализован целый ряд идей, улучшающих и упрощающих возможность использования земель и земельных участков в целях размещения линейных объектов»²¹. Однако измененный порядок касается только государственных интересов, которые еще требуют разграничения с интересами муниципалитетов. Что касается прав частных лиц на федеральные и муниципальные земли, то это всегда было предметом «лотереи», на какого чиновника попадешь. О сервитутах на иные земли ничего не сказано. Учитывая такой разброс мнений, не удивительно, что законодатели пытаются путем правок жилищного законодательства решить отраслевые проблемы связи и вопросы конституционного права граждан.

3. Зарубежная практика. Общее представление о сервитутах можно составить на основе работы В. А. Савельева²². Сервитут (право прохода по чужой земле, как правило, к водопою или общей дороге, территории) и узупфрукт (право пользования плодами чужого, но арендованного на законных основаниях имущества, например приплод от арендованного домашнего скота) в современную эпоху были дополнены новыми правомочиями, в числе которых право прохода или проезда (*right of way*), которое включает в современной интерпретации интересующее нас право прокладки линейных сооружений, коммуникаций. Зарубежная практика использования чужой территории (земельного участка или иной площади) и имущества (зданий, сооружений, строений и т.п.) весьма обширна. Она предусматривает возможность прохода, прокладки линейных объектов, коммуникаций электроснабжения, линий связи (как проводных, так и радиочастотных каналов) через территорию федерального, муниципального и частного владения. Кевин Эбботт в специальной работе поставил задачу исследовать вопрос о том, возникает ли дополнительная правовая нагрузка на объекты существующей инфраструктуры газораспределительных сетей и сетей электроснабжения, если по ним дополнительно прокладывают оптоволоконные линии связи?²³ Требуется ли это дополнительной оплатой? Вопрос об оплате оставлен за рамками исследования

¹⁷ *Мирошникова Н. Г.* Правоприменительная практика в отношении установления сервитута // Вестник Московской государственной академии делового администрирования. Серия : Экономика. 2012. № 6 (18). С. 129—132.

¹⁸ *Мирошникова Н. Г.* Договор как основание возникновения частного земельного сервитута // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 1. С. 87—95.

¹⁹ *Солодова Я. С.* Договор об установлении сервитута // Вестник Омского университета. Серия : Право. 2007. № 4 (13). С. 93—98.

²⁰ *Кравченко А. С.* Правовая характеристика узупфрукта и сервитута // Поколение будущего: взгляд молодых ученых : сборник науч. статей 4-й Междунар. молодеж. науч. конференции : в 3 т. 2016. Т. 2. С. 187—189.

²¹ *Корякин В. И.* Новое в правовом регулировании размещения линейных объектов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 6 (177). С. 17—30.

²² *Савельев В. А.* Сервитуты и узупфрукт в римском классическом праве // Журнал российского права. 2011. № 11 (179). С. 92—102.

²³ *Abbott K. C.* Can a Right-of-Way for Electric Transmission or Gas Pipelines Be Used to Install Fiber Optic Lines Without Paying Additional Compensation to the Landowner? // Energy & Mineral Law Institute. 2002. Ch. 3. Pp. 77—95.

как относящийся к экономике оказания услуг. Что касается использования существующей инфраструктуры для прокладки оптоволоконных линий, автор отметил, что оптические линии, как аналог телефонных линий, как сервитут, налагают дополнительное бремя на владельца инфраструктуры. Соответственно, любое дополнительное обременение сверх первоначально оговоренного (или спроектированного) следует рассматривать как дополнительное обременение, сервитут. Достаточно полный обзор данной проблемы представлен в годовом отчете Организации по экономическому развитию и сотрудничеству в 2008 г.²⁴ В нем, в частности, отмечены способы улучшения доступа и снижения затрат: снижение разрешительных барьеров; разъяснения для разрешения споров и координации между вовлеченными лицами; гармонизация административных процедур; разумная компенсация за доступ; поощрение совместного использования каналов; другие. Документ содержит подробный анализ ситуации в разных странах, но с учетом изменений в законодательстве Европы (2016—2018) и Великобритании (2017) он актуален только в историко-правовом контексте. В настоящее время Великобритания, выходя из Европейского Союза, приняла специальный закон «О цифровой экономике» (Digital Economy Act 2017), который включает приложением Кодекс электронной связи (Schedule 3A «The electronic communications code»). Статьями 41 и 42 названного Кодекса не устанавливается отдельного права проезда (right of way) для сетей связи, но оно наследует аналогичное общее право, установленное предыдущими актами

(Agriculture Act (Northern Ireland) 1949, Highways Act 1980, Countryside (Scotland) Act 1967, Access to the Countryside (Northern Ireland) Order 1983 (SI 1983/1895 (NI 18)), Telecommunications Act 1984 («Old Code»), Countryside and Rights of Way Act 2000, Communications Act 2003 и др.). Кодекс был обновлен в 2018 г. (New Electronic Communications Code («New Code»)), но рассмотренные статьи сохранились в прежней редакции. Статья 43 Европейского кодекса электронных коммуникаций предусматривает обязанность государства — члена ЕС обеспечить: рассмотрение заявления о предоставлении прав на установку объектов сети связи общего пользования; принятие решения в течение шести месяцев; прозрачность процедур²⁵. Процедуры могут отличаться в зависимости от того, используются ли сети для оказания публичных или частных услуг, а также в зависимости от того, относятся ли сети к публичной или частной собственности. Европейское законодательство, таким образом, более требовательное по поводу прокладки сетей связи. Право проезда (прохода) предусмотрено и в гл. 43 Свода законов США (Кодекс США)²⁶. Однако детальное регулирование, а также положения, предусматривающие права прокладки сетей связи, предусмотрены в подзаконных актах (ордонансах) отдельных графств и городских территорий (соответствуют российским районным, муниципальным и городским административным единицам). Локальных актов много, и они объемные, некоторые достигают сотен страниц²⁷. Они могут быть предметом многих диссертационных исследований²⁸. Кроме того, операторы сетей

²⁴ OECD (2008) Public Rights of Way for Fibre Deployment to the Home, OECD Digital Economy Papers, No. 143, OECD Publishing, Paris // URL: <http://dx.doi.org/10.1787/230502835656>.

²⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing the European Electronic Communications Code (Recast) COM/2016/0590 final — 2016/0288 (COD)s // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/> (дата обращения: 2019.03.02).

²⁶ 43 U. S. Code § 1761 — Grant, issue, or renewal of rights-of-way // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/43/1761> (дата обращения: 2019.03.02).

²⁷ См.: Right of way: Manual / Development Division Real Estate Services. Washington : State Department of Transportation Real Estate Services. December 2018. 663 p.

²⁸ Родство британской и американской школ права в части телекоммуникационного права — под большим сомнением. Наличие множества источников телекоммуникационного права в Британии ставит также под сомнение традиционное представление о британском праве как прецедентном.

(предприятия связи) и землевладельцы заключают прямые специальные соглашения²⁹. Последние весьма часто публикуются в открытом сетевом пространстве (что несколько облегчает задачу исследователя), с реквизитами и подписями, вероятно, для достижения максимальной публичности, исключения конспирологии и формирования защитного правового режима. Американская практика весьма детально и беспредельно обширна, что затрудняет классификацию. Однозначно можно утверждать, что вопрос прокладки сетей регламентируется очень детально. Общий вывод, который возможно сделать на основе рассмотренных документов, состоит в следующем. Вопрос прокладки и обслуживания линий связи является предметом законодательства большинства развитых национальных юрисдикций и Европейского Союза. Более развит сегмент локального регулирования проблемы в США. Практически все страны в основе данного (аналогичного сервитуту) права (*right of way*) имеют публичный интерес в прокладке линий связи, на основе которого операторы сетей осуществляют услугу в интересах абонентов (потребителей). Отличие от российской практики обусловлено значительно меньшим количеством коммуникаций (нет трасс теплоснабжения, системы водоотведения часто заканчиваются на территории собственника). Некоторые коммуникации, такие как пешеходные тропы, автодороги и линии электроснабжения и линии коммуникаций, включая нависающие провода, пересекают многие частные владения и обозначены на картах (например, *public path*).

Первое отличие: предмет сервитута или права прохода обозначен в национальном законодательстве. Второе отличие: обилие локального регулирования процедур. Количество актов, особенно в США (инструкции, правила, соглашения и т.д.), просто не поддается учету

и классификации. Третье отличие: разграничение права прохода (в том числе коммуникаций) и сервитута (узупрукта) как права использования чужого имущества. В целом тема ждет исследователей. Для нас принципиально следующее: проблема существует везде. Решение проблемы:

- 1) закрепление права прохода сетей связи на основе федерального и локального публичного источника права;
- 2) сервитут (частное право пользования чужим имуществом) на основе соглашения сторон (решения суда).

4. Пути решения проблемы. Очевидно, что необходимо вносить изменения в законодательство. Смысл правки должен заключаться в том, что в современных условиях линия связи (проводная или радиочастотная) должна иметь приоритет (сервитут) в части проектирования, строительства, размещения (прокладки, проводки), а также обслуживания во всех местах жительства и работы потенциального потребителя услуг связи. Детальная формулировка будет зависеть от законодательной техники. Если принимать принципиальное решение, то необходимо разрабатывать Кодекс связи. Однако есть и иная сторона — правосознание всех участников процесса оказания услуг связи (от проектирования до завершения). Полагая, что решением в данном случае будет введение соответствующей учебной дисциплины (телекоммуникационного права) и подготовки соответствующих кадров. В качестве учебной дисциплины телекоммуникационное право насчитывает уже более двух десятков лет и преподается во многих юридических вузах развитых стран мира (США, Англия, Австралия, Япония, Франция, Канада). Студенты-юристы, наряду с информатикой, информационными технологиями и телекоммуникациями, изучают правовую дисциплину «Телекоммуникационное

²⁹ См., например: *Wired Telecommunications License and Right-of-Way Use Agreement between the City of Avondale, an Arizona municipal corporation (the «City») and WANRack, LLC, a Delaware limited liability company («WANRack»)*. Arizona. 2018. February 5. 48 p. ; *Tower and ground lease agreement by and between Glynn County, a Political Subdivision of the State of Georgia, by and through its Board of Commissioners («Landlord») and New Cingular Wireless, PCS LLC. A Delaware Limited Liability Company («Tenant»)*. Norfolk, Virginia. 2006. April 11. 14 p.

право». Студенты гуманитарных и естественно-научных специализаций (журналисты, связисты, электроники и др.), наряду с основной специальностью, изучают телекоммуникационное право, применяемое в сфере их будущей деятельности. Например, в юридических вузах США и Канады существуют несколько видов таких учебных дисциплин: «Телекоммуникационное право» (Telecommunication Law 64802, Telecommunication Law and Policy 70401). Стандартный, базовый объем учебного курса составляет, как правило, 2 зачетные/кредитные единицы (60—70 акад. часов). В России телекоммуникационное право как учебная дисциплина была заявлена в двух вузах, а в соответствующей содержательной компоновке — только в Томском государственном университете систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР)³⁰.

Существующие учебные курсы и учебные пособия «Информационное право» не справляются с данной специфичной задачей³¹. Они не могут охватить весь необходимый объем нормативного материала и практики по проблемам правового регулирования отрасли связи. Серия учебных пособий, автором которых является профессор О. А. Городов, содержат типовую главу «Правовое регулирование отношений в области связи»³². Издания по информационному праву И. Л. Бачило также содержат главу о связи³³. Учебный курс «Информационное право», в котором вопросам правового режима отрасли связи отводится только два академических часа

(одна пара), с 2002 г. преподается в Уральском государственном юридическом университете. Накопленный опыт был реализован в издании, автором которого является П. У. Кузнецов³⁴. В издании рассмотрен вопрос правового режима информационно-телекоммуникационных сетей как специального объекта информационного права³⁵. Следующее издание, 2017 г., содержит главу «Правовой режим информационно-телекоммуникационной сети»³⁶. Однако всего этого недостаточно. Необходим самостоятельный учебный курс и соответствующее пособие, о чем еще в прошлом веке писали ведущие правоведы — Ю. М. Батулин³⁷, В. А. Копылов³⁸. Структура пособия и программа учебного курса — это предмет отдельной статьи.

Суммируя рассмотренное, констатируем. Правовой нигилизм и безразличие в отношениях по поводу правового режима сетей связи могут быть преодолены в рамках развития телекоммуникационного права как учебной дисциплины в юридических и технических отраслевых вузах, а также на курсах повышения квалификации для всех заинтересованных лиц. Будущие специалисты, чиновники, юристы должны ее освоить в приоритетном порядке. Совершенствование законодательства о связи необходимо осуществлять с учетом специфики телекоммуникационной деятельности. Оператор, пока он остается главным отраслевым субъектом, должен фигурировать без подмены во всех существенных отношениях. Сеть связи должна быть описана юридически, а не

³⁰ Телекоммуникационное право : рабочая программа / И. А. Дедкова. Томск : ТУСУР, 2009. 16 с.

³¹ Обзор более 40 учебных пособий «Информационное право» подготовлен в формате научной публикации и ожидает размещения в печатном (электронном) издании.

³² *Городов О. А.* Основы информационного права России : учебное пособие. СПб., 2003. С. 199—224 ; *Он же.* Информационное право : учебник. М., 2007. С. 152—176 ; *Он же.* Информационное право : учебник. М., 2014. С. 152—176.

³³ Информационное право : учебник для вузов / И. Л. Бачило. М., 2009. 454 с. ; Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. М., 2011. 522 с. ; Информационное право : учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. 419 с.

³⁴ *Кузнецов П. У.* Основы информационного права : учебник для бакалавров М. : Проспект, 2014. 312 с.

³⁵ *Кузнецов П. У.* Основы информационного права. С. 78—83.

³⁶ *Кузнецов П. У.* Информационное право : учебник. М. : Юстиция, 2017. 336 с. (Бакалавриат).

³⁷ *Батулин Ю. М.* Проблемы компьютерного права. М., 1991. С. 270.

³⁸ *Копылов В. А.* Информационное право. М., 2002. С. 82.

технически, от абонента до оператора с учетом «пролегания» на чужом имуществе (на землях, в домах, иных объектах). Абонент, поскольку затронуты его конституционные права, должен иметь законодательный приоритет против собственника и тем более управляющего жильем. Все представленные положения носят дискуссионный характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. — Т. 2. — Свердловск, СЮИ, 1973. — 402 с.
2. Батулин Ю. М. Проблемы компьютерного права. — М., 1991. — 272 с.
3. Бачило И. Л. Информационное право : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2011. — 522 с.
4. Городов О. А. Информационное право : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2014. — 256 с.
5. Городов О. А. Информационное право : учебник. — М. : ТК Велби: Проспект, 2007. — 248 с.
6. Городов О. А. Основы информационного права России : учебное пособие. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 305 с.
7. Жевняк О. В. Отграничение смежных договоров как фактор стабильности гражданского оборота (на примере аренды и возмездного оказания услуг) // Российские регионы в фокусе перемен : сборник докладов XI Международной конференции : в 2 т. — 2016. — С. 855—861.
8. Информационное право : учебник / П. У. Кузнецов. — М. : Юстиция, 2017. — 336 с.
9. Информационное право : учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2017. — 419 с.
10. Козлова Е. В. Соразмерная плата за сервитут // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 4 (163). — С. 62—82.
11. Копылов В. А. Информационное право : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристь, 2002. — 427 с.
12. Копылов В. А. Информационное право. — М. : Норма, 2002. — 512 с.
13. Кравченко А. С. Правовая характеристика узурфрукта и сервитута // Поколение будущего: взгляд молодых ученых : сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции : в 3 т. — 2016. — Т. 2. — С. 187—189.
14. Кузнецов П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. — М. : Проспект, 2014. — 312 с.
15. Липунова Л. В. Историческая рецепция римского вещного права в российском гражданском законодательстве // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2016. — № 7-1 (69). — С. 68—70.
16. Луповской М. С. О некоторых проблемах применения норм о коммунальных сервитутах // Бизнес. Образование. Право. — 2014. — № 2 (27). — С. 293—297.
17. Луповской М. С. К вопросу об общественных слушаниях при установлении публичного коммунального сервитута // Бизнес. Образование. Право. — 2013. — № 2 (23). — С. 269—272.
18. Луповской М. С. Происхождение и этимологическое значение «коммунального сервитута», его применение в российском праве // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2014. — № 3. — С. 16—17.
19. Мирошникова Н. Г. Договор как основание возникновения частного земельного сервитута // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2015. — № 1. — С. 87—95.
20. Мирошникова Н. Г. Правоприменительная практика в отношении установления сервитута // Вестник Московской государственной академии делового администрирования. Серия : Экономика. — 2012. — № 6 (18). — С. 129—132.

21. Ротко Н. В. К вопросу о правовой природе сервитута // Science Time. — 2017. — № 2 (38). — С. 297—301.
22. Савельев В. А. Сервитуты и узуфрукт в римском классическом праве // Журнал российского права. — 2011. — № 11 (179). — С. 92—102.
23. Слепенко Ю. Н., Степанова Л. П. Основания возникновения сервитутного права // Юридический вестник ДГУ. — 2014. — № 1. — С. 81—84.
24. Солодова Я. С. Договор об установлении сервитута // Вестник Омского университета. Серия : Право. — 2007. — № 4 (13). — С. 93—98.
25. Солодова Я. С. Сервитут: ограничение или обременение? // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право. — 2008. — № 28 (128). — С. 84—88.
26. Телекоммуникационное право : рабочая программа / И. А. Дедкова. — Томск : ТУСУР, 2009. — 16 с.
27. Царанок Е. А. Сервитут в России и странах Западной Европы // Science Time. — 2015. — № 12 (24). — С. 818—821.
28. Шумилина В. О., Шумилин О. В. Правовой режим охранной зоны газораспределительных сетей // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2015. — № 1 (65). — С. 69—75.
29. Abbott K. C. Can a Right-of-Way for Electric Transmission or Gas Pipelines Be Used to Install Fiber Optic Lines Without Paying Additional Compensation to the Landowner? // Energy & Mineral Law Institute. — 2002. — Ch. 3. — Pp. 77—95.
30. Right of way: Manual / Development Division Real Estate Services. — Washington : State Department of Transportation Real Estate Services, December 2018. — 663 p.

Материал поступил в редакцию 7 марта 2019 г.

THE RIGHT TO BUILD AND MAINTAIN COMMUNICATION NETWORKS

Yuriy V. Volkov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Information Law of Ural State Law University (USLA)
yuriiivolkov@yandex.ru
8 Mira, Ekaterinburg, 620137, Russia

Abstract. *The article investigates the main legal aspects of placing communication lines on property objects that do not belong to the communication operator or subscriber. This problem is complex and is one of the main obstacles to the country's information development. The goal is to find solutions to overcome obstacles to the implementation of the "Digital Economy" national program in terms of building communication networks. The author applies comparative and formal-dogmatic methods as the major methods, and the functional method is applied fragmentally. The paper reviews Russian legislation within the scope of provisions containing norms on networks and lands of communication. The author analyzes and comments on proposals to amend the relevant sections of the Russian legislation. Also, the paper provides for a brief review of some foreign legislative and local acts dealing with the right of way (wiring, laying) for communication lines. The search for solutions to the problem is based on the key domestic scientific works. The results can be used for further research, legislative and educational process.*

Keywords: *subscriber, communication line, operator, right, laying, placement, communication, easement, usufruct.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev S. S. Problemy teorii prava : kurs lekcij : v 2 t. — T. 2. — Sverdlovsk, SYul, 1973. — 402 s.
2. Baturin Yu. M. Problemy komp'yuternogo prava. — M., 1991. — 272 s.
3. Bachilo I. L. Informacionnoe pravo : uchebnik. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2011. — 522 s.
4. Gorodov O. A. Informacionnoe pravo : uchebnik dlya bakalavrov. — M. : Prospekt, 2014. — 256 s.
5. Gorodov O. A. Informacionnoe pravo : uchebnik. — M. : TK Velbi: Prospekt, 2007. — 248 s.
6. Gorodov O. A. Osnovy informacionnogo prava Rossii : uchebnoe posobie. — SPb. : Yuridicheskij centr-Press, 2003. — 305 s.
7. Zhevnyak O. V. Otgranichenie smezhnyh dogovorov kak faktor stabil'nosti grazhdanskogo oborota (na primere arendy i vozmeznogo okazaniya uslug) // Rossijskie regiony v fokuse peremen : sbornik dokladov XI Mezhdunarodnoj konferencii : v 2 t. — 2016. — S. 855—861.
8. Informacionnoe pravo : uchebnik / P. U. Kuznecov. — M. : Yusticiya, 2017. — 336 s.
9. Informacionnoe pravo : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / I. L. Bachilo. — 5-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurajt, 2017. — 419 s.
10. Kozlova E. V. Sorazmernaya plata za servitut // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2015. — № 4 (163). — S. 62—82.
11. Kopylov V. A. Informacionnoe pravo : uchebnik. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Yurist», 2002. — 427 s.
12. Kopylov V. A. Informacionnoe pravo. — M. : Norma, 2002. — 512 s.
13. Kravchenko A. S. Pravovaya harakteristika uzufrukta i servituta // Pokolenie budushchego: vzglyad molodyh uchenyh : sbornik nauchnyh statej 4-j Mezhdunarodnoj molodezhnoj nauchnoj konferencii : v 3 t. — 2016. — T. 2. — S. 187—189.
14. Kuznecov P. U. Osnovy informacionnogo prava : uchebnik dlya bakalavrov. — M. : Prospekt, 2014. — 312 s.
15. Lipunova L. V. Istoricheskaya recepciya rimskogo veshchnogo prava v rossijskom grazhdanskom zakonodatel'stve // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2016. — № 7-1 (69). — S. 68—70.
16. Lupovskoj M. S. O nekotoryh problemah primeneniya norm o kommunal'nyh servitutah // Biznes. Obrazovanie. Pravo. — 2014. — № 2 (27). — S. 293—297.
17. Lupovskoj M. S. K voprosu ob obshchestvennyh slushaniyah pri ustanovlenii publicnogo kommunal'nogo servituta // Biznes. Obrazovanie. Pravo. — 2013. — № 2 (23). — S. 269—272.
18. Lupovskoj M. S. Proiskhozhdenie i etimologicheskoe znachenie «kommunal'nogo servituta», ego primenenie v rossijskom prave // Izvestiya Irkutskoj gosudarstvennoj ekonomicheskoy akademii (Bajkal'skij gosudarstvennyj universitet ekonomiki i prava). — 2014. — № 3. — S. 16—17.
19. Miroshnikova N. G. Dogovor kak osnovanie vznikoveniya chastnogo zemel'nogo servituta // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. — 2015. — № 1. — S. 87—95.
20. Miroshnikova N. G. Pravoprimenitel'naya praktika v otnoshenii ustanovleniya servituta // Vestnik Moskovskoj gosudarstvennoj akademii delovogo administrirovaniya. Seriya : Ekonomika. — 2012. — № 6 (18). — S. 129—132.
21. Rotko N. V. K voprosu o pravovoj prirode servituta // Science Time. — 2017. — № 2 (38). — S. 297—301.
22. Savel'ev V. A. Servituty i uzufukt v rimskom klassicheskom prave // Zhurnal rossijskogo prava. — 2011. — № 11 (179). — S. 92—102.
23. Slepencov Yu. N., Stepanova L. P. Osnovaniya vznikoveniya servitutnogo prava // Yuridicheskij vestnik DGU. — 2014. — № 1. — S. 81—84.
24. Solodova Ya. S. Dogovor ob ustanovlenii servituta // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya : Pravo. — 2007. — № 4 (13). — S. 93—98.
25. Solodova Ya. S. Servitut: ogranichenie ili obremenenie? // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Pravo. — 2008. — № 28 (128). — S. 84—88.
26. Telekommunikacionnoe pravo : rabochaya programma / I. A. Dedkova. — Tomsk : TUSUR, 2009. — 16 s.

27. Caranok E. A. Servitut v Rossii i stranah Zapadnoj Evropy // Science Time. — 2015. — № 12 (24). — S. 818—821.
28. Shumilina V. O., Shumilin O. V. Pravovoj rezhim ohrannoj zony gazoraspredeitel'nyh setej // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2015. — № 1 (65). — S. 69—75.
29. Abbott K. C. Can a Right-of-Way for Electric Transmission or Gas Pipelines Be Used to Install Fiber Optic Lines Without Paying Additional Compensation to the Landowner? // Energy & Mineral Law Institute. — 2002. — Ch. 3. — Pp. 77—95.
30. Right of way: Manual / Development Division Real Estate Services. — Washington : State Department of Transportation Real Estate Services, December 2018. — 663 p.

Институт обязательств вследствие причинения вреда: современное состояние и пути совершенствования

***Аннотация.** Статья посвящена институту обязательств вследствие причинения вреда в свете проведенной реформы гражданского законодательства и сложившейся правоприменительной практики. На основе действующего законодательства, доктрины и судебной практики исследуется понятие «вред». Выделены характерные случаи причинения вреда субъектам гражданского права. Делается вывод о том, что отсутствие легального определения понятия «вред», широко используемого в российском законодательстве, привело к смешению правовых категорий «причинение вреда» и «причинение убытков» как условия наступления деликтной ответственности в публичных отраслях законодательства и судебной практике. Приводится авторская классификация видов вреда, выделяется классификация имущественного вреда. Раскрывается содержание понятия неимущественного (репутационного) вреда, причиненного юридическому лицу. Проводится сравнительное исследование понятий «вред», «ущерб», «убытки». Делается вывод о том, что условием наступления деликтной ответственности является наличие вреда, а не причинение убытков. Исследуются проблемы применения взыскания причиненных убытков.*

Автором анализируется субинститут — обязательства вследствие причинения вреда актами публичной власти — в сфере государственного управления и правоохранительной деятельности. Выделены условия деликтной ответственности за вред, причиненный государственными органами и органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и особенности субъектного состава деликтного обязательства. Автор обращает внимание на гражданско-правовую природу обязательственных правоотношений, возникающих вследствие причинения вреда в сфере уголовного судопроизводства. Выделены особенности условий деликтной ответственности за вред, причиненный в сфере уголовного судопроизводства, субъектного состава деликтного обязательства вследствие причинения вреда в этой сфере государственно-властной деятельности.

Автор предлагает ввести в действующее гражданское законодательство норму — дефиницию понятия «вред» как родового понятия. Предлагается дополнить институт обязательств вследствие причинения вреда положениями о публично-правовом образовании, имуществу которого может быть причинен вред; положениями о видовом делении вреда, причиненного субъектам гражданского права. Предлагается внести ряд изменений и дополнений в субинститут — обязательства вследствие причинения вреда актами публичной власти.

© Острикова Л. К., 2019

* Острикова Лариса Кузьминична, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ostrikovalarissa@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: условия деликтной ответственности, вред, ущерб, убытки, имущественный вред, неимущественный вред, репутационный вред, способы возмещения вреда, доказывание упущенной выгоды, субъектный состав, деликтное обязательство, акты публичной власти, порядок возмещения вреда.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.068-078

Обязательства вследствие причинения вреда относятся к внедоговорным охранительным обязательственным гражданским правоотношениям. Несмотря на их некоторую обособленность, исходя из функционального назначения, они взаимодействуют с другими институтами обязательственного права. Так, статьи 640, 648 ГК РФ предусматривают ответственность за вред, причиненный транспортным средством; статья 697 ГК РФ — ответственность за вред, причиненный в результате использования вещи; статья 800 ГК РФ — ответственность перевозчика за причинение вреда жизни или здоровью пассажира. Нормы о деликтных обязательствах содержатся в транспортных кодексах.

Проведенная реформа гражданского законодательства расширила применение данного института: к отношениям, связанным с причинением вреда недобросовестным поведением при проведении переговоров, могут применяться правила гл. 59 ГК РФ с исключениями, установленными ст. 434.1 ГК РФ.

Реформа гражданского законодательства не внесла изменений в институт обязательств вследствие причинения вреда, однако сказать, что новеллы гражданского законодательства никак не затронули этот институт, было бы неверно. Согласно ст. 307.1 ГК РФ к обязательствам вследствие причинения вреда применяются общие положения об обязательствах (подраздел 1), если иное не предусмотрено правилами гл. 59 ГК РФ или не вытекает из существа отношений.

Развитию института обязательств вследствие причинения вреда способствуют результаты научных исследований, проведенных в последние годы. В то же время продолжают оставаться актуальными некоторые вопросы института деликтных обязательств, не нашедшие законодательного закрепления или единообразного применения в судебной практике.

Прежде всего следует отметить, что в действующей редакции гл. 59 ГК РФ отсутствует легальное определение понятия «вред», широко используемого в российском законодательстве. Статья 1064 ГК РФ начинается именно с этого понятия. С этой правовой категорией связано первое и неперемное условие наступления деликтной ответственности — наличие вреда, а также такие категории, как право на возмещение вреда в материальном и процессуальном смысле; размер деликтной ответственности; размер возмещаемого вреда при смешанной вине и без вины. В контексте ст. 1064 ГК РФ понятие «вред» понимается в широком смысле и является родовым понятием по отношению к другим категориям, использующим данный термин.

Отсутствие нормы — дефиниции понятия «вред» как родового понятия привело к смешению понятий «вред» и «убытки», используемых в публичных отраслях законодательства. Так, глава XII Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об использовании атомной энергии» рассматривает «причинение убытков» и «причинение вреда» от радиационного воздействия при выполнении работ в области использования атомной энергии как самостоятельные условия деликтной ответственности, что представляется ошибочным с точки зрения цивилистической доктрины и сложившейся судебной арбитражной практики. Статья 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «Об охране окружающей среды» содержит норму — дефиницию понятия «вред окружающей среде», содержание которой выходит за пределы аутентичного толкования термина «вред» в действующей редакции ст. 1064 ГК РФ.

Статья 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018) «О несостоятельности (банкротстве)» содержит

дефиницию понятия «вред, причиненный имущественным правам кредиторов».

Таким образом, отсутствие легального определения понятия «вред» в ст. 1064 ГК РФ вносит в законодательство некоторую правовую неопределенность в правовом регулировании отношений по возмещению причиненного вреда и не позволяет субъектам соответствующих правоотношений и правоприменительным органам единообразно применять нормы о деликтной ответственности. Представляется необходимым введение нормы — дефиниции понятия «вред» в ст. 1064 ГК РФ как родового понятия.

Понятие «вред» содержит в себе социальный и юридический аспекты. В общем смысле под вредом понимают «нарушение нормального осуществления общественных отношений, создание в них помех, недостатков»¹. По мнению Н. С. Малеина, социальная сущность вреда выражается «в совокупности отрицательных последствий правонарушения, представляющих собой нарушение правопорядка, дезорганизацию общественных отношений и одновременно умаление, уничтожение какого-либо блага, ценности субъективного права, ограничение пользования ими, стеснение свободы поведения других субъектов вопреки закону»². Во всех случаях, когда говорят о негативных последствиях, которые наступают вследствие ущемления, нарушения имущественных и личных неимущественных прав и благ потерпевшего³, являющегося объектом гражданско-правового регулирования, имеется в виду причинение вреда.

Когда речь идет о неблагоприятных, отрицательных имущественных или неимущественных последствиях правонарушения: об утрате, о повреждении, сокрытии, хищении, растрате, порче имущества, неполучении доходов, необоснованном списании денежных средств со счета, непоступлении в бюджет публично-правового

образования неуплаченных налогов и пеней; о гибели биоресурсов, загрязнении территориальных вод, земельных участков и других негативных изменениях природных объектов окружающей среды; о раскрытии или передаче информации, запрещенной или ограниченной в гражданском обороте; об использовании прав на результаты интеллектуальной деятельности без согласия правообладателя; о лишении или об ограничении свободы; о лишении жизни, причинении боли, увечья или иного повреждения физического или психического здоровья; о причинении нравственных и физических страданий, об утрате доброго имени, деловой репутации, о раскрытии персональных данных, — следует употреблять термин «вред», а не «убытки». Причинение вреда является результатом нарушения норм объективного права, а также субъективных прав потерпевшего (кредитора).

В общих положениях о возмещении вреда, предусмотренных гл. 59 ГК РФ, отсутствует видовое деление вреда, однако классификация видов вреда имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

В науке гражданского права обоснованно выделяют имущественный (материальный) и неимущественный вред⁴.

Буквальное толкование действующей редакции ч. 1 п. 1 ст. 1064 ГК РФ позволяет выделить вред, причиненный личности и имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Для целей возложения деликтной ответственности понятие «имущество гражданина или юридического лица» следует рассматривать в широком смысле. Имущественным вредом называют всякое умаление имущественной сферы субъекта гражданского права⁵.

Имущественный вред можно разделить на личный имущественный, причиненный лично гражданину, и собственно имущественный, причиненный имуществу гражданина и юридиче-

¹ *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 137.

² *Малеин Н. С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 8—9.

³ *Смирнов В. Т., Собчак А. А.* Общее учение о деликтных обязательствах. Л., 1983. С. 58.

⁴ *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1974. С. 130 ; *Белякова А. М.* Имущественная ответственность за причинение вреда. М., 1979. С. 9.

⁵ *Флейшиц Е. А.* Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. М., 1951. С. 5.

ского лица. Имущественный вред может быть причинен публично-правовым образованиям, поскольку последние являются субъектами гражданского права.

Личный имущественный вред связан с повреждением здоровья или лишением жизни гражданина. Личный имущественный вред может выражаться в уменьшении состава имущества гражданина. Например, в дополнительных расходах на восстановление здоровья, в том числе на приобретение лекарственных препаратов, расходных материалов, медицинской техники, дополнительного питания; на протезирование, санаторно-курортное лечение по назначению лечащего врача, оплату медицинских услуг, не входящих в перечень услуг по системе обязательного медицинского страхования; на оплату учебы для приобретения новой специальности, на погребение.

Если гражданин не имеет свободных денежных средств, необходимых для восстановления здоровья, он вынужден взять деньги на лечение в кредит. В этом случае дополнительные расходы, понесенные гражданином, будут выражаться в сумме предоставленного кредита и размере процентов.

Исходя из цивилистической доктрины о возмещении вреда и устоявшейся судебной практики возмещению подлежит имущественный

и неимущественный вред, являющийся следствием нарушения прав абсолютного характера субъектов гражданского права, когда управомоченному лицу противостоит неопределенное число обязанных лиц⁶. В последние годы повышенный научный интерес представляют вопросы возложения деликтной ответственности за нарушение относительных прав⁷.

Неимущественный вред может быть причинен как гражданину, так и юридическому лицу. Неимущественный вред не имеет экономического содержания. Понятие «неимущественный вред, причиненный гражданину» включает в себя физический вред и моральный вред. Применительно к гражданину моральный вред признается законом вредом неимущественным⁸. В то же время неимущественный вред может быть причинен юридическому лицу. В юридической литературе неимущественный вред, причиненный юридическому лицу, получил название «репутационный», этот термин воспринят и судебной практикой⁹.

Понятие неимущественного (репутационного) вреда, причиненного юридическому лицу, имеет иное содержание, нежели неимущественного вреда, причиненного гражданину. На наш взгляд, неимущественный вред, причиненный юридическому лицу, может выражаться в понижении оценки производственно-хозяйствен-

⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 ноября 2005 г. по делу № А26-3330/12 ; решение Фрунзенского районного суда города Саратова от 7 октября 2010 г. по делу № 2-2307/2010-М-2419/2010 ; решение арбитражного суда города Москвы от 25 июня 2015 г. по делу № А40-209873/2014-181-832 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Синуцын С. А. Абсолютная защита относительных прав: причины, последствия и соотношение с принятой классификацией субъективных прав // Вестник гражданского права. 2015. № 1. С. 7—44 ; Гутников О. В. Деликтная ответственность за нарушение относительных прав: перспективы развития в российском праве // Закон. 2017. № 1. С. 24—39.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 (ред. от 6 февраля 2007 г.) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда». П. 10 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 29 мая 2008 г. по делу № А68-1053/07-35/17 ; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 1 декабря 2015 г. по делу № А43-32015/2014 ; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 мая 2017 г. № Ф03 -1470/2017 по делу № А73-10080/2016 ; постановление Арбитражного суда Московского округа от 29 декабря 2016 г. № Ф05-20375/2016 по делу № А40-4436/2016 ; определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2016 г. № 309-ЭС16-7367 ; определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2017 г. № 306-ЭС17-7583 по делу № А57-29630/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

ной и иной предпринимательской деятельности юридического лица потенциальными контрагентами, в уменьшении общего числа контрагентов юридического лица и, как результат, в понижении деловой активности юридического лица, в формировании негативного отношения у членов общества и т.д.

Судебная практика Европейского Суда свидетельствует, что не исключается присуждение компенсации за понесенный коммерческими компаниями нематериальный вред, который может включать в себя требования, являющиеся в большей или меньшей степени «объективными» и «субъективными». Среди них нужно учитывать такие, как репутация компании, неопределенность в принятии решений, раскол в руководстве компании (для которого нет точного способа подсчета последствий) и, наконец, хотя и в меньшей степени, беспокойство и неудобство, причиненные членам и руководству компании¹⁰. Эта позиция в дальнейшем была подтверждена Конституционным Судом РФ¹¹ и Высшим Арбитражным Судом РФ¹². Судебная практика российских судов под вредом, причиненным деловой репутации, понимает всякое ее умаление, которое проявляется, в частности, в наличии у юридического лица убытков, обусловленных распространением порочащих сведений и иных неблагоприятных последствий в виде утраты юридическим лицом в глазах общественности и делового сообщества положительного мнения о деловых качествах, утраты конкурентоспособности, невозможности планирования деятельности»¹³.

Нормы ст. 151 и 1099 ГК РФ устанавливают разные основания компенсации морального вреда, причиненного гражданину, в зависимости от объекта причинения вреда. Моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими личные нематериальные права или нематериальные блага гражданина, подлежит компенсации во всех случаях при наличии условий деликтной ответственности, а моральный вред, причиненный имущественным и иным правам гражданина, — в случаях, предусмотренных законом. На наш взгляд, нарушенные конституционные права гражданина при наступлении деликтной виновной ответственности должны защищаться равным образом.

Представляется необходимым расширить пределы установления деликтной безвиновной ответственности за причинение морального вреда не только гражданам, но и за причинение нематериального (репутационного) вреда юридическим лицам в сфере государственно-властной деятельности по всем основаниям, предусмотренным ст. 1070 ГК РФ, поскольку это в полной мере соответствует положениям Конституции РФ. Однако действующая редакция ст. 1100 ГК РФ предусматривает наступление деликтной безвиновной ответственности за причинение морального вреда гражданам в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 1070 ГК РФ.

Учитывая доктринальный подход к вопросу о видовом делении вреда, а также сложившуюся судебную практику, представляется целесообразным дополнить параграф 1 гл. 59 ГК РФ положениями о видовом делении вреда, при-

¹⁰ Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 апреля 2000 г. по делу «“Комингерсол С. А.” против Португалии (Comingersoll S. A. v. Portugal)» (жалоба № 35382/97); постановление Европейского Суда по правам человека от 21 февраля 2017 г. по делу «Газета “Орловская искра” против Российской Федерации (Orlovskaya Iskra v. Russia)»; постановление Европейского Суда по правам человека от 21 ноября 2017 г. по делу «Редакция газеты “Земляки” (Redaksiya Gazety Zemlyaki) против Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлафмана Владимира Аркадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 17528/11 по делу № А45-22134/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 16 февраля 2017 г.) (ред. от 26 апреля 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

чиненного субъектам гражданского права, что позволит участникам деликтных обязательств четче определить и в дальнейшем оценить юридические значимые обстоятельства в процессе доказывания размера деликтной ответственности.

Немаловажным является вопрос о соотношении понятий «вред», «ущерб», «убытки». В науке гражданского права соотношение этих правовых категорий рассматривается по-разному. В публичных отраслях законодательства для определения негативных имущественных и неимущественных последствий противоправных действий (бездействия) в основном употребляется термин «ущерб».

Наиболее актуальным представляется соотношение понятий «вред» и «убытки». Эти понятия различны по содержанию. Судебная практика в некоторых случаях рассматривает причинение убытков как условие наступления деликтной ответственности. Между тем для наступления деликтной ответственности первым и обязательным условием является наличие вреда, а не убытков. Это утверждение верно как при причинении имущественного, так и неимущественного вреда.

Способы возмещения вреда установлены ст. 1082 ГК РФ. На наш взгляд, они применимы к возмещению имущественного вреда. Возмещение причиненных убытков следует рассматривать как один из способов возмещения имущественного вреда, а не как условие наступления деликтной ответственности за имущественный вред. Имущественный вред может быть возмещен и другими способами, например в натуре: выполнением работ по восстановительному ремонту имущества, предоставлением вещи того же рода и качества, оказанием услуги и т.п.

При избрании способа возмещения имущественного вреда «взыскание причиненных убытков» субъекту следует учитывать новую редакцию ст. 15, 393 ГК РФ. Новеллы указанных

статей применимы к обязательствам вследствие причинения вреда на основании п. 2 ст. 307.1 ГК РФ. До реформы гражданского законодательства суды, как правило, отказывали в удовлетворении исковых требований в части взыскания упущенной выгоды при возмещении причиненного вреда¹⁴. После вступления в силу новой редакции вышеуказанных статей при определении упущенной выгоды лицо, чье право нарушено, вправе требовать возмещения упущенной выгоды наряду с другими убытками в размере не меньшем, чем доходы, полученные вследствие нарушения права лицом, его нарушившим. Полагаем, это требование будет удовлетворено, если надлежащими средствами доказывания доказано наличие реального ущерба.

При определении упущенной выгоды судом учитываются предпринятые кредитором для ее получения меры и сделанные с этой целью приготовления (п. 4 ст. 393 ГК РФ). Таким образом, в процессе доказывания упущенной выгоды кредитор (потерпевший) должен представить доказательства не только обоснованного расчета состава и размера причиненных убытков, но и принятых мер к осуществлению конкретных юридических и фактических действий, направленных на получение дохода, как то: заключение договора (поставки, аренды, хранения, перевозки, транспортной экспедиции и других договоров), в том числе заключение договора посредством осуществления конкретных действий (п. 3 ст. 438 ГК РФ). О принятых мерах к получению дохода, по нашему мнению, свидетельствуют документы по частичному или полному исполнению договорных обязанностей согласно заключенному договору (график поставки товара; таможенные документы, подтверждающие факт пересечения товаром таможенной границы; уплата таможенных пошлин; товарораспорядительные документы; платежные документы об исполнении денежных обязательств; справка банка о постановке на учет внешнеэкономического экспортного контракта; доку-

¹⁴ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 17 апреля 2014 г. по делу № 33-5395/2014; постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 25 апреля 2014 г. № Ф03-1099/2014 г. по делу № А51-4350/2013; постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа № Ф03-1062/2014 по делу № А 04-3724/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

менты, подтверждающие аккредитивную форму расчетов, и т.д.), свидетельские показания, аудиовидеозапись, протокол разногласий и т.д. Доказательствами принятия мер по приготовлению к получению дохода также могут служить заключенный договор о сотрудничестве (рамочный договор), соглашение о задатке, приобретение оборудования в собственность или во временное пользование, аренда складского помещения, деловая переписка, командировочные удостоверения работников юридического лица, отчет о командировке работника юридического лица и т.п.

Немаловажен вопрос о субъектном составе рассматриваемых правоотношений. Деликтное обязательство является относительным гражданским правоотношением, поскольку складывается между конкретными лицами вследствие причинения вреда, поэтому на стороне как управомоченного лица (кредитора), так и обязанного лица (должника) могут выступать субъекты гражданского права, включая публично-правовые образования.

В главе 59 ГК РФ не содержится нормы о публично-правовом образовании как о субъекте деликтного обязательства. Учитывая особенности правосубъектности публично-правовых образований и опираясь на нормы ст. 124—126 ГК РФ, представляется необходимым дополнить ст. 1064 ГК РФ нормой о публично-правовых образованиях, имуществу которых может быть причинен вред.

Представляется целесообразным выделить субинститут — обязательства вследствие причинения вреда актами публичной власти — в самостоятельный параграф гл. 59 ГК РФ. В действующей редакции гл. 59 ГК РФ вопросу деликтной ответственности за вред, причиненный актами публичной власти, посвящены ст. 1069—1071 ГК РФ, что является крайне недостаточным. Деликтные обязательства, предусмотренные ст. 1069, 1070 ГК РФ, относят к специальным деликтам, поскольку выделяется специальный характер противоправного поведения, особенности причинной связи, специальный субъектный состав, разные условия наступления деликтной ответственности и особенности порядка возмещения причиненного вреда.

Крайняя скупость законодательной регламентации отношений в этой сфере государственной деятельности отчасти объясняется наследием гражданского законодательства советского периода, поскольку в Гражданском кодексе РСФСР 1964 г. эти обязательства были закреплены лишь в ст. 446, 447, которые носили отсылочный характер к специальным правовым актам.

В действующей редакции гл. 59 ГК РФ регламентация гражданских правоотношений по возмещению вреда, причиненного актами публичной власти, в целом не изменилась. Конечно, диспозиция ст. 1069 ГК РФ значительно расширена в сравнении со ст. 446 ГК РСФСР 1964 г., однако правила ст. 1069 ГК РФ отчасти носят отсылочный характер. Представляется необходимым применять правила ст. 1069 ГК РФ во взаимосвязи с положениями ст. 16 и 1064 ГК РФ.

Представляется неточной действующая редакция нормы ст. 1069 ГК РФ. Из ее буквального толкования не следует, что ответственность в рамках ст. 1069 ГК РФ наступает на общих, а не на специальных основаниях. Однако несмотря на специальный характер противоправного поведения, специальный субъектный состав на стороне деликтанта, деликтная ответственность, предусмотренная ст. 1069 ГК РФ, наступает на общих основаниях, т.е. при наличии всех условий деликтной ответственности, включая вину должностных лиц и государственного органа, принявших незаконный акт власти. Вина и противоправный характер действий (бездействия) должностных лиц и государственных органов, причинивших вред, презюмируется. Вред возмещается в полном объеме.

В то же время, учитывая специальный характер противоправного действия (бездействия), особенности причинной связи и специальный субъектный состав на стороне деликтанта, нормы ст. 1069 ГК РФ являются специальными по отношению к нормам ст. 1064, 1068 ГК РФ.

Обращает на себя внимание неточная редакция ст. 1069, 1071 ГК РФ о субъектах деликтного обязательства на стороне деликтанта: ст. 1069 ГК РФ устанавливает не субъекта ответственности, а только источник возмещения причиненного вреда, речь идет о казне публично-правового

образования; ст. 1071 ГК РФ устанавливает субъекта возмещения вреда — финансовый орган, которым является распорядитель бюджетных средств (например, Министерство финансов РФ в лице Федерального казначейства; Министерство внутренних дел РФ, Следственный комитет РФ и т.д.), но не определяет субъекта ответственности за причиненный вред.

В субъектный состав деликтного обязательства, предусмотренного ст. 1069 ГК РФ, на стороне деликтанта входит: непосредственный причинитель вреда — должностные лица, имеющие распорядительные полномочия, или государственные органы, обладающие соответствующей компетенцией, но эти должностные лица и государственные органы уполномочены выступать и осуществлять распорядительные функции не от собственного имени, а от имени публично-правовых образований — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, поэтому субъектом ответственности за причиненный вред являются публично-правовые образования, о чем в ст. 1071 ГК РФ не упоминается.

Согласно п. 3 ст. 158 БК РФ распорядители бюджетных средств выступают в суде от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям. В целях создания правовой определенности о субъекте ответственности за причиненный вред представляется целесообразным дополнить ст. 1069 ГК РФ нормой о субъекте ответственности, что согласуется со ст. 126 ГК РФ, ст. 158 БК РФ, исключив из ст. 1069 ГК РФ норму об источнике возмещения вреда, дополнив ею ст. 1071 ГК РФ.

Возмещению вреда, причиненного в сфере правоохранительной, и прежде всего уголовно-процессуальной, деятельности, посвящена статья 1070 ГК РФ. Действующая редакция ст. 1070 ГК РФ в основном повторяет редакцию

ст. 447 ГК РСФСР 1964 г. Не вдаваясь в дискуссию о правовой природе правоотношений, возникающих вследствие причинения вреда должностными лицами при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, утверждаем, что данные правоотношения имеют гражданско-правовую природу¹⁵, и в регулировании деликтных обязательств в этой государственно-властной деятельности следует применять нормы гражданского законодательства о деликтных обязательствах, а порядку возмещения причиненного вреда придать исключительно гражданско-процессуальную форму, поскольку именно гражданско-процессуальные правоотношения направлены на обеспечение принудительной защиты нарушенного субъективного гражданского права.

Действующая редакция гл. 18 УПК РФ представляет собой совокупность гражданско-правовых и уголовно-процессуальных норм. Однако порядок возмещения вреда, причиненного в сфере уголовно-процессуальной деятельности по основаниям п. 1 ст. 1070 ГК РФ, осуществляется по правилам об исполнении оправдательного приговора (п. 1 ст. 397, ст. 399 УПК РФ), т.е. порядку возмещения вреда придана уголовно-процессуальная форма. По нашему мнению, это искажает правовую природу отношений и порядок принудительной защиты нарушенных субъективных гражданских прав. Ничего подобного в УПК РСФСР 1960 г. не было¹⁶.

Построение деликтной ответственности за вред, причиненный при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, исходит из двух начал построения гражданско-правовой (деликтной) ответственности:

- по правилам п. 1 ст. 1070 ГК РФ наступает повышенная ответственность за причиненный вред, т.е. безвиновная деликтная ответственность;
- по правилам п. 2 ст. 1070 ГК РФ ответственность наступает на общих основаниях со ссылкой на ст. 1069 ГК РФ, вина непосредственного причинителя вреда презюмируется.

¹⁵ Острикова Л. К. Проблемы возмещения ущерба, причиненного должностными лицами при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 9.

¹⁶ Курс уголовного процесса : учебник / отв. ред. Л. В. Головкин. М., 2016. С. 897.

Вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается на общих основаниях, однако вина судьи не презюмируется, а должна быть установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

В новой редакции гл. 59 ГК РФ представляется необходимым раскрыть содержание условий наступления повышенной ответственности, предусмотренной п. 1 ст. 1070 ГК РФ. В отсутствие нормы — дефиниции единого понятия «вред» представляется целесообразным максимально полно перечислить отрицательные имущественные и неимущественные последствия нарушенных субъективных прав граждан и юридических лиц с учетом доктрины об объектах гражданских прав и действующего гражданского законодательства. При этом следует учитывать, что у потерпевшего могут быть нарушены основные конституционные права: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на защиту чести и доброго имени, деловой репутации, право на труд, право социального обеспечения, право на неприкосновенность жилища, право на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности и т.д.

Норма п. 1 ст. 1070 ГК РФ устанавливает перечень действий противоправного характера

не только в сфере уголовно-процессуального, но и в сфере административного судопроизводства: незаконное привлечение к административной ответственности в виде административного ареста, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности. Представляется необходимым дополнить п. 1 ст. 1070 ГК РФ нормами о незаконном административном задержании¹⁷, а также об иных незаконно применяемых процессуальных действиях, ограничивающих право на свободу.

По правилам п. 2 ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу, не повлекший последствий, предусмотренных пунктом 1, возмещается на общих основаниях. Представляется целесообразным установить примерный перечень процессуальных действий, совершение которых может нарушить субъективные гражданские права граждан и юридических лиц: личный обыск, освидетельствование, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество, обыск, выемка, хранение вещественных доказательств, судебная экспертиза.

Полагаем, что возмещение вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в сфере государственно-властной деятельности, должно происходить исключительно в порядке гражданско-процессуального судопроизводства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Белякова А. М.* Имущественная ответственность за причинение вреда. — М. : Юрид. лит., 1979. — 110 с.
2. *Гутников О. В.* Деликтная ответственность за нарушение относительных прав: перспективы развития в российском праве // Закон. — 2017. — № 1. — С. 24—39.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая (постатейный). (под ред. А. П. Сергеева). — М. : Проспект, 2017. — 975 с.
4. Курс уголовного процесса : учебник / отв. ред. Л. В. Головкин. — М. : Статут, 2016. — 975 с.
5. *Малеин Н. С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность. — М., 1985. — 192 с.
6. *Матвеев Г. К.* Основания гражданско-правовой ответственности. — М., 1970. — 309 с.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-п «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Острикова Л. К. Проблемы возмещения ущерба, причиненного должностными лицами при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1994. — 22 с.
8. Сеницын С. А. Абсолютная защита относительных прав: причины, последствия и соотношение с принятой классификацией субъективных прав // Вестник гражданского права. — 2015. — № 1. — С. 7—44.
9. Смирнов В. Т., Собчак А. А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. — Л., 1983. — 152 с.
10. Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. — Саратов, 1973. — 456 с.
11. Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения. — М., 1951. — 240 с.

Материал поступил в редакцию 12 марта 2019 г.

THE INSTITUTION OF LIABILITY ARISING DUE TO CAUSING HARM: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT

Larisa K. Ostrikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ostrikovalarissa@mail.ru
9 Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russia

Abstract. *The article is devoted to the institution of obligations arising due to causing harm in the light of the reform of civil legislation and established law enforcement practice. On the basis of the effective legislation analysis, analysis of the doctrine and jurisprudence, the author explores the concept of harm. The paper provides for the classification of characteristic cases of causing harm to participants of relations regulated under civil law. It is concluded that the absence of the legal definition of the concept "harm" widely used in the Russian legislation has led to the confusion of the legal categories of "causing harm" and "causing losses" as grounds for tort liability in public sectors of legislation and jurisprudence. The paper contains the author's classifications of types of harm caused to property. The article reveals the content of the concept of non-property (reputational) harm caused to a legal entity. A comparative study of the concepts of "harm," "damages," "losses" has been carried out. It is concluded that tort liability can be imposed if harm rather than losses has been caused. The author explores the issues of application of recovery if losses are caused.*

The author analyzes the substitution — obligations arising due to harm caused by acts of public authority — in the field of public administration and law enforcement. The paper examines conditions for imposing tort liability for harm caused by state bodies and local self-government bodies, as well as their officials, and features of the subject composition of tort obligations. The author draws attention to the civil law nature of legal relations arising as a result of causing harm in the field of criminal proceedings, focuses on features of tort liability for harm caused in the field of criminal proceedings and subject composition of tort liability for causing harm in the field of governmental power.

The author proposes to introduce into the effective civil legislation the rule containing the definition of the concept of harm as a generic concept. It is proposed to supplement the institution of liability arising as the result of causing harm with provisions regarding a public law entity whose property may be damaged and the classification of the harm caused to the participants of legal relation regulated under civil law. It is proposed to make a number of changes and additions to the substitution — obligations arising as the result of harm caused by the acts of public authority.

Keywords: *terms of tort liability, harm, damage, losses, non-property damage, reputational damage, ways of compensation for harm, proof of loss of profit, subject composition, tort obligation, acts of public authority, procedure for compensation of harm.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belyakova A. M. Imushchestvennaya otvetstvennost' za prichinenie vreda. — M. : Yuridicheskaya literatura, 1979. — 110 s.
2. Gutnikov O. V. Delikt'naya otvetstvennost' za narushenie otnositel'nyh prav: perspektivy razvitiya v rossijskom prave // Zakon. — 2017. — № 1. — S. 24—39.
3. Kommentarij k Grazhdanskomu kodeksu Rossijskoj Federacii. Chast' vtoraya (postatejnyj). (pod red. A. P. Sergeeva). — M. : Prospekt, 2017. — 975 s.
4. Kurs ugolovnogo processa : uchebnik / otv. red. L. V. Golovko. — M. : Statut, 2016. — 975 s.
5. Malein N. S. Pravonarushenie: ponyatie, prichiny, otvetstvennost'. — M., 1985. — 192 s.
6. Matveev G. K. Osnovaniya grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti. — M., 1970. — 309 s.
7. Ostrikova L. K. Problemy vozmeshcheniya ushcherba, prichinennogo dolzhnostnymi licami pri osushchestvlenii ugolovno-processual'noj deyatel'nosti : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1994. — 22 s.
8. Sinicyn S. A. Absolyutnaya zashchita otnositel'nyh prav: prichiny, posledstviya i sootnoshenie s prinyatoj klassifikaciej sub"ektivnyh prav // Vestnik grazhdanskogo prava. — 2015. — № 1. — S. 7—44.
9. Smirnov V. T., Sobchak A. A. Obshchee uchenie o deliktnyh obyazatel'stvah v sovetskom grazhdanskom prave. — L., 1983. — 152 s.
10. Tarhov V. A. Otvetstvennost' po sovetskomu grazhdanskomu pravu. — Saratov, 1973. — 456 s.
11. Flejshic E. A. Obyazatel'stva iz prichineniya vreda i iz neosnovatel'nogo obogashcheniya. — M., 1951. — 240 s.

Л. А. Юрьева*

Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме: проблемы правового статуса и реализации отдельных полномочий

Аннотация. В статье определяется место и значение общего собрания собственников помещений многоквартирного дома в современной правовой науке и юридической практике. Производится классификация вопросов, отнесенных к компетенции данного органа, на основе функционального и количественного критериев. Обращается внимание на неясность формулировок отдельных полномочий общего собрания, создающую сложности при их реализации на практике. Отмечается целесообразность разъяснения высшей судебной инстанцией содержания полномочий данного органа по принятию решений о пределах использования и благоустройстве земельного участка, входящего в состав общего имущества собственников. Выявлено дублирование полномочий по принятию решений о формировании фонда капитального ремонта и проведении текущего ремонта общедомового имущества общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и волеобразующего органа товарищества собственников жилья при управлении домом данной некоммерческой организацией. Делается вывод о необходимости законодательной корректировки указанных положений с целью устранения конфликта полномочий данных органов, приводятся конкретные предложения законопроектного характера.

Ключевые слова: многоквартирный дом, общее собрание собственников, компетенция, полномочия, общее имущество собственников, земельный участок, благоустройство, товарищество собственников жилья, капитальный ремонт, текущий ремонт.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.079-085

Правовой статус общего собрания собственников помещений как органа управления многоквартирным домом закреплен в ч. 1 ст. 44 ЖК РФ. Такое определение не соответствует традиционному пониманию органа управления как составной части юридического лица, формирующей и (или) выражающей его волю. Создание нормативной основы для существо-

вания органа управления вне рамок правосубъектного образования вызвало справедливую критику в юридической литературе¹.

Вопрос о юридической сущности общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме является дискуссионным. Палитра мнений правоведов по данному вопросу очень широка: от квалификации собрания в ка-

¹ См., например: Дроздов И. А. К вопросу о передаче многоквартирных домов в управление // Закон. 2007. № 6. С. 27.

© Юрьева Л. А., 2019

* Юрьева Лариса Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета истории и права Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета (НФИ КемГУ) yurijeva@rambler.ru
654041, Россия, г. Новокузнецк, ул. Циолковского, д. 23

честве органа общественной самодеятельности² до признания договорного характера отношений, складывающихся в процессе принятия решений собственниками помещений³. Думается, что общее собрание является «особым способом согласования интересов участников общей долевой собственности на общее имущество многоквартирного дома»⁴, правовым средством, предназначенным для выработки совместных решений, направленных на организацию оптимальной эксплуатации многоквартирного дома.

Логическим продолжением понятийно-терминологического ряда, использованного законодателем, стало наделение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме собственной компетенцией, под которой обычно понимают «круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу»⁵.

Вопросы, входящие в компетенцию общего собрания собственников, можно классифицировать по различным основаниям. Во-первых, их дифференциация может быть произведена в зависимости от того, какое количество голосов собственников является необходимым и достаточным для принятия решения (простое большинство голосов участников собрания, простое большинство голосов от общего числа голосов собственников, большинство не менее 2/3 от общего числа голосов собственников, единогласие всех собственников).

Во-вторых, на основе функционального критерия вопросы, образующие компетенцию общего собрания собственников, могут быть объединены в следующие группы:

— вопросы, обеспечивающие реализацию правомочий собственников в отношении общего имущества дома (например, о пределах использования земельного участка,

о пользовании элементами общего имущества третьими лицами);

- вопросы, обеспечивающие исполнение обязанностей собственников по содержанию общедомового имущества (например, о проведении текущего ремонта, о формировании фонда капитального ремонта на специальном счете, о повышенном размере взноса на капитальный ремонт);
- технико-организационные вопросы, обеспечивающие управление многоквартирным домом (например, об использовании системы при проведении собраний в заочной форме, о способе направления собственникам сообщения о проведении общего собрания, о наделении председателя совета многоквартирного дома правом решать вопросы, не указанные в ч. 5 ст. 161.1 ЖК РФ).

Несмотря на существование норм, определяющих полномочия общего собрания собственников помещений, уже более 10 лет, неоднократную их корректировку законодателем, активно формирующуюся судебную практику, применение отдельных положений ЖК РФ о его компетенции вызывает сложности на практике.

Так, длительное время наблюдалось отсутствие единообразного подхода в юридической литературе и правоприменительной практике к определению количества голосов собственников, необходимого для принятия решения о размещении входной группы при переводе жилого помещения в нежилое. Оборудование автономного входа с целью выполнения требований, установленных ч. 2 ст. 22 ЖК РФ, неминуемо связано с занятием части земельного участка, входящего в состав общего имущества собственников.

Согласно первому подходу, нашедшему отражение и в доктрине, и в судебной практике, решение по этому вопросу должно принимать-

² Макаренко Г. Н. Правовое положение общего собрания собственников помещений в многоквартирных домах как органа жилищного самоуправления // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 2. С. 36.

³ Голубев А. В. Решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме как гражданско-правовой договор // Законодательство и экономика. 2010. № 7. С. 60—68.

⁴ Юрьева Л. А. Договор управления многоквартирным домом : дис. ... канд. юрид. наук. Кемерово, 2010. С. 101.

⁵ Новый энциклопедический словарь. М., 2000. С. 543.

ся квалифицированным большинством голосов собственников, поскольку им определяются пределы использования земельного участка⁶. В основу данного подхода положен тезис о том, что возведение входной группы не влечет уменьшения площади общедомового имущества, поскольку занятый сооружением земельный участок, не будучи выделенным в натуре, юридически остается во владении собственников.

Согласно другой точке зрения, размещение входной группы, обеспечивающей доступ к нежилому помещению, влечет уменьшение размера общего имущества многоквартирного дома, что возможно только с согласия всех собственников помещений в доме (ч. 3 ст. 36 ЖК РФ). Данную позицию поддержала Судебная коллегия Верховного суда РФ, указав, что «...возводимая ответчиком пристройка к принадлежащему ему нежилому помещению занимает часть земельного участка под многоквартирным домом... Таким образом, осуществляемая В. реконструкция влечет фактическое уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме...»⁷. Аналогичный вывод Судебная коллегия Верховного Суда РФ сделала в определении от 10.07.2018 № 18-КГ18-99⁸.

Федеральным законом от 20.12.2017 № 416-ФЗ ч. 2 ст. 44 ЖК РФ была дополнена пунктом 2.1, который отнес к компетенции общего собрания собственников принятие решений о благоустройстве придомовой территории, в том числе о размещении и об эксплуатации на ней элементов озеленения и благоустройства.

Правильное применение нового пункта напрямую связано с уяснением содержания понятий «благоустройство земельного участка», «элементы благоустройства» и отграничением данного вопроса компетенции общего собрания от других его полномочий. Дело в том, что до вступления в силу нового положения вопросы, связанные с определением предназначения конкретных площадей земельного участка, размещения на нем каких-либо объектов, в большинстве случаев правоведы рассматривали в контексте реализации полномочия общего собрания по определению пределов использования придомового земельного участка⁹. Суды также квалифицировали действия по размещению металлических гаражей, запорных устройств для парковки автотранспорта, автоматического шлагбаума и ограждающих конструкций на земельном участке, относящемся к общему имуществу многоквартирного дома, по п. 2 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ¹⁰.

Актуализирует вышеобозначенную проблему и тот факт, что решения по вопросам определения пределов использования земельного участка и его благоустройства принимаются разным количеством голосов собственников: первое — квалифицированным большинством от общего числа голосов собственников, второе — простым большинством голосов собственников — участников собрания.

Согласно толковому словарю «благоустроить» означает «оборудовать, сделать хорошим и удобным», а «благоустроенный» — «хорошо устроенный, снабженный всеми удобствами»¹¹.

⁶ См., например: апелляционное определение Владимирского областного суда от 15 марта 2012 г. по делу № 33-738/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 5, 6.

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 10.07.2018 № 18-КГ18-99 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См., например: *Мионов И. Б.* Общее собрание собственников помещений как механизм управления многоквартирным домом // Семейное и жилищное право. 2005. № 4. С. 42.

¹⁰ См., например: апелляционное определение Омского областного суда по делу № 33-7683/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Ярославского областного суда от 11.03.2013 по делу № 33-1249/2013 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Омского областного суда от 10.09.2014 по делу № 33-5901/2014 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Московского городского суда от 16.07.2012 по делу № 11-9790 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999. С. 50.

Следовательно, под благоустройством земельного участка, входящего в состав общего имущества, следует понимать его снабжение какими-либо элементами, создающими удобство и комфорт для всех или большинства собственников. Однако если размещение элементов озеленения и ландшафтного дизайна, скамеек, урн не вызывает вопросов в части отнесения данных мероприятий к благоустройству земельного участка, то с размещением на нем парковочных мест, металлических гаражей, спортивных площадок не все так однозначно. С одной стороны, размещение данных объектов создает удобство для собственников помещений дома, их использующих, с другой — определяет назначение конкретных площадей земельного участка, цель их использования. Представляется, что для правильного понимания и применения исследуемого нормативного положения собственниками помещений в многоквартирных домах при организации и проведении общих собраний и создания вектора для судебных органов необходимо его разъяснение со стороны высшей судебной инстанции в рамках постановления Пленума или обзора судебной практики.

Еще одной проблемой, попытки решения которой уже предпринимал законодатель, является коллизия компетенций общего собрания собственников помещений и общего собрания членов товарищества собственников жилья, если многоквартирным домом управляет данная некоммерческая организация. Так, Федеральным законом от 27.09.2009 № 228-ФЗ из ч. 2 ст. 145 ЖК РФ был исключен пункт 12, относящий к полномочиям общего собрания членов товарищества принятие решений о сдаче в аренду или передаче иных прав на общее имущество в многоквартирном доме. Таким образом, принимать подобные решения в настоящее время вправе только общее собрание собственников помещений (п. 3 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ).

Вместе с тем отдельные проблемы, связанные с конфликтом компетенций указанных органов, на наш взгляд, сохранились. Так, согласно ч. 2 ст. 145 ЖК РФ в круг полномочий общего собрания членов товарищества входит утверждение порядка образования резервного фонда данного объединения, иных специ-

альных фондов, в числе которых поименован фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме. Данное решение принимается простым большинством голосов присутствующих на общем собрании участников товарищества или их представителей. Наряду с этим принятие решений о выборе и об изменении способа формирования фонда капитального ремонта, о размере взноса на капитальный ремонт в части превышения его размера над установленным минимальным размером, о получении товариществом кредита или займа на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома отнесено к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (п. 1.1, 1.1-1, 1.2 ч. 2 ст. 44, ч. 1 ст. 173 ЖК РФ). Одновременное наличие вопросов, касающихся формирования фонда капитального ремонта, в компетенции двух разных органов порождает конкуренцию, не способствующую формированию единообразной практики и эффективности правоприменения.

Согласно ст. 170 ЖК РФ фонд капитального ремонта формируется из взносов собственников, сумм неустоек, уплаченных за несвоевременное внесение таких взносов, процентов, начисленных банком за пользование денежными средствами, находящимися на счете, кредитных или заемных средств, полученных собственниками на проведение капитального ремонта дома. В этой же норме исчерпывающим образом определены два возможных варианта формирования фонда капитального ремонта: на специальном счете или на счете регионального оператора.

Плательщик взносов на капитальный ремонт императивно определен законодателем как собственник помещения в многоквартирном доме (п. 5 ч. 2 ст. 153, ч. 2 ст. 154, ч. 3 ст. 158, ч. 1, 3 ст. 169 ЖК РФ). Получатель взносов зависит от выбранного способа формирования фонда капитального ремонта (ст. 170 ЖК РФ). Минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается региональными органами государственной власти (ч. 8.1 ст. 156 ЖК РФ). Увеличение размера взноса по сравнению с установленным минимальным размером,

как отмечалось ранее, отнесено к компетенции общего собрания собственников помещений. Взносы уплачиваются в тот же срок, что и иные составляющие платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Такой срок определен законодателем диспозитивной нормой в ч. 1 ст. 155 ЖК РФ — ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за расчетным.

Комплексный анализ положений ЖК РФ, создающих нормативную основу организации и проведения капитального ремонта многоквартирных домов, не позволяет сделать вывод о наличии третьего способа формирования фонда капитального ремонта — в качестве специального фонда товарищества собственников жилья. Роль общего собрания членов такой некоммерческой организации в определении порядка формирования фонда капитального ремонта весьма незначительна: данный орган правомочен лишь изменить установленный законодательством срок внесения взносов, а также направить доходы от хозяйственной деятельности товарищества на формирование фонда капитального ремонта (ч. 4 ст. 169 ЖК РФ). Однако последнее право вполне «укладывается» в полномочие, поименованное в компетенции данного органа как «определение направлений использования дохода от хозяйственной деятельности товарищества» (п. 7 ч. 2 ст. 145 ЖК РФ). Остальные правила формирования фонда капитального ремонта определены законодателем или отданы на откуп общему собранию собственников помещений в многоквартирном доме. В этой связи видится необходимость законодательной корректировки положений п. 5 ч. 2 ст. 145 ЖК РФ. Предлагается следующий вариант изложения данной нормы: «утверждение порядка образования резервного фонда товарищества, иных специальных фондов товарищества и их использования, а также утверждение отчетов об использовании таких фондов».

Наряду с этим, вызывает несогласие положение п. 4.1 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ, наделяющее общее собрание собственников правом принимать решения о проведении текущего ремонта общего

имущества многоквартирного дома независимо от способа управления им. Причем это полномочие не относится к исключительной компетенции данного органа, поскольку может быть делегировано им совету дома (п. 4.2 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ). Одновременно п. 8 ч. 2 ст. 145 ЖК РФ в круг полномочий общего собрания членов товарищества собственников жилья включил утверждение годового плана содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме и отчета о выполнении такого плана. Такой план содержит наименование видов работ по содержанию и ремонту, а также сроки (периодичность) их выполнения, следовательно, его утверждение фактически влечет те же правовые последствия, что и принятие решения о проведении текущего ремонта.

Кроме того, совет многоквартирного дома, которому может быть передано право на принятие решений о проведении текущего ремонта общедомового имущества, не создается, если в многоквартирном доме образовано товарищество собственников жилья (ч. 1 ст. 161.1 ЖК РФ). Такое законодательное решение обусловлено тем, что «по своей сути совет многоквартирного дома является аналогом правления товарищества собственников жилья или жилищного кооператива, но действует там, где жилищных объединений граждан в форме юридических лиц не создано»¹².

Вышесказанное свидетельствует о том, что в тех случаях, когда управление многоквартирным домом осуществляется товариществом собственников жилья, решение о проведении текущего ремонта должно приниматься общим собранием членов такого объединения, а не общим собранием собственников помещений такого дома. Это в полной мере соответствует цели создания и деятельности такой организации, а также положениям об ее ответственности за содержание общего имущества дома (ч. 2.2 ст. 161 ЖК РФ). В этой связи представляется целесообразным изменить формулировку п. 4.1 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ, добавив уточнение, что полномочие на принятие решения о проведении

¹² Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный) / О. А. Городов, А. К. Губаева, М. Н. Долгополый [и др.] ; под ред. О. А. Городова. М., 2012. С. 578.

текущего ремонта общедомового имущества принадлежит собранию собственников в случаях управления многоквартирным домом управляющей организацией или осуществления непосредственного управления им самими собственниками.

Думается, что реализация предлагаемых в настоящей статье мер устранил несогласо-

ванность норм жилищного законодательства, определяющих компетенцию общего собрания собственников и общего собрания членов товарищества собственников жилья, что повысит эффективность правового регулирования и будет способствовать формированию единообразной правоприменительной практики в исследуемой сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Голубев А. В. Решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме как гражданско-правовой договор // Законодательство и экономика. — 2010. — № 7. — С. 60—68.
2. Дроздов И. А. К вопросу о передаче многоквартирных домов в управление // Закон. — 2007. — № 6. — С. 19—29.
3. Макаренко Г. Н. Правовое положение общего собрания собственников помещений в многоквартирных домах как органа жилищного самоуправления // Бюллетень нотариальной практики. — 2007. — № 2. — С. 35—37.
4. Миронов И. Б. Общее собрание собственников помещений как механизм управления многоквартирным домом // Семейное и жилищное право. — 2005. — № 4. — С. 31—45.
5. Новый энциклопедический словарь. — М. : Большая российская энциклопедия, 2000. — 1456 с.
6. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН, Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. — М. : Азбуковник, 1999. — 944 с.
7. Юрьева Л. А. Договор управления многоквартирным домом : дис. ... канд. юрид. наук. — Кемерово, 2010. — 257 с.

Материал поступил в редакцию 14 марта 2019 г.

GENERAL MEETING OF OWNERS OF PREMISES IN AN APARTMENT BUILDING: PROBLEMS OF LEGAL STATUS AND IMPLEMENTATION OF CERTAIN POWERS

Larisa A. Yuryeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Dean of the Faculty of History and Law of Novokuznetsk Institute (branch) of Kemerovo State University (NFI KemSU)
yurijeva@rambler.ru
23 Tsiolkovskogo, Novokuznetsk, 654041, Russia

Abstract. *The article defines the place and significance of the general meeting of owners of apartment building premises in modern legal science and jurisprudence. The author classifies the issues referred to the jurisdiction of this body on the basis of functional and quantitative criteria. Attention is drawn to the ambiguity of the wording of certain powers of the general meeting, which creates difficulties for their implementation. The author highlights expediency of clarifications made by the Supreme Court concerning the content of powers of the body under consideration to make decisions concerning the limits imposed on the use and improvement of the land plot that is the part of the common property of the owners. The author has detected duplication of the general meeting powers to make decisions on establishment of a capital repair foundation and maintenance of common house property and the initiative-forming body of the homeowners' association when the non-profit organization manages the*

premises. The conclusion is made that legislative adjustment of these provisions is necessary in order to eliminate the conflict of powers between the bodies under considerations concrete proposals of legislative nature are given.

Keywords: *apartment building, general meeting of owners, competence, powers, common property of owners, land plot, improvement, homeowners' association, capital repairs, current repairs.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Golubev A. V. Reshenie obshchego sobraniya sobstvennikov pomeshchenij v mnogokvartirnom dome kak grazhdansko-pravovoj dogovor // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. — 2010. — № 7. — S. 60—68.
2. Drozdov I. A. K voprosu o peredache mnogokvartirnyh domov v upravlenie // *Zakon*. — 2007. — № 6. — S. 19—29.
3. Makarenko G. N. Pravovoe polozhenie obshchego sobraniya sobstvennikov pomeshchenij v mnogokvartirnyh domah kak organa zhilishchnogo samoupravleniya // *Byulleten' notarial'noj praktiki*. — 2007. — № 2. — S. 35—37.
4. Mironov I. B. Obshchee sobranie sobstvennikov pomeshchenij kak mekhanizm upravleniya mnogokvartirnym domom // *Semejnoe i zhilishchnoe pravo*. — 2005. — № 4. — S. 31—45.
5. *Novyj enciklopedicheskij slovar'*. — M. : Bol'shaya rossijskaya enciklopediya, 2000. — 1456 s.
6. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. *Tolkovij slovar' russkogo yazyka : 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij / RAN, In-t rus. yazyka im. V. V. Vinogradova*. — M. : Azbukovnik, 1999. — 944 s.
7. Yur'eva L. A. *Dogovor upravleniya mnogokvartirnym domom : dis. ... kand. yurid. nauk*. — Kemerovo, 2010. — 257 s.

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

С. А. Саурин*

Особенности регламентации сферы действия российских норм о дистанционной работе по кругу лиц и их соотношение с международными стандартами¹

***Аннотация.** В статье анализируется подход российского законодателя к определению сферы действия правовой регламентации удаленной работы по кругу лиц. Действующее российское регулирование удаленной работы сопоставляется автором с международными концепциями с целью ответа на вопрос, можно ли считать дистанционными работниками тех, кто использует современные информационно-телекоммуникационные сети только для взаимодействия с работодателем, но не для выполнения трудовой функции. Также рассматривается вопрос о возможности возникновения трудового правоотношения о дистанционной работе при отсутствии трудового договора в письменной форме.*

***Ключевые слова:** дистанционная работа, надомный труд, трудовая функция, функциональная подчиненность работника, территориальная подчиненность работника, телеработа.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.086-092

На сегодняшний день в правовой действительности прочно укоренилась тенденция увеличения доли связанных с трудом правоотношений, выстраиваемых без оборудования работодателем стационарных рабочих мест. Расширение постиндустриальных секторов экономики неизбежно приводит к тому, что всё

более востребованными становятся различные виды удаленной работы, причем как в рамках гражданского правоотношения (разовое исполнение заказов через сеть «Интернет»: переводы текстов, разработка технической документации, веб-дизайн и т.п.), так и в рамках трудового правоотношения (выполнение регулярной работы

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00517).

© Саурин С. А., 2019

* Саурин Сергей Александрович, кандидат юридических наук, преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, партнер специализированной юридической фирмы MSS Legal
SaurinS@msslegal.ru
119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, д. 84, корп. 6

на рабочем месте, находящемся вне территории или объектов, созданных и контролируемых работодателем)².

Исторически в трудовом праве речь о регулярной работе, выполняемой на рабочем месте, не контролируемом работодателем, шла только применительно к особой категории работников, выполняющих работу на дому. Например, правовая категория «трудящиеся, работающие на дому, условия труда которых отличаются от условий труда обычных трудящихся по найму» используется в Конвенциях МОТ № 35, 37, 39 от 18.07.1937. СССР, а в дальнейшем и Российская Федерация указанные конвенции не ратифицировали, однако сходная категория использовалась и в отечественном законодательстве. Так, постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99 было утверждено Положение, регулирующее условия труда надомников, труд которых был направлен, как правило, на производство товаров народного потребления, оказание отдельных видов услуг гражданам и предприятиям через ателье и приемные пункты системы бытового обслуживания населения (п. 3 Положения). Во всех случаях речь шла именно о выполнении работником работы **на дому**.

С развитием технологий наряду с описанными общественными отношениями по производству товаров и отдельных видов услуг стали появляться другие отношения, во многом похожие, но все же имеющие свои особенности. Таковы общественные отношения, возникающие, например:

- а) между работодателем и торговым представителем, на постоянной основе занимающимся продвижением товаров (услуг) работодателя вне места нахождения работодателя;
- б) между работодателем и специалистом по индивидуальной личностной оценке, на постоянной основе удаленно занимающимся

проведением онлайн-интервьюирования заказчиков работодателя.

В приведенных примерах географическая удаленность работника и работодателя друг от друга неизбежно формирует потребность в специальном правовом регулировании таких общественных отношений, в числе прочего и с изменением основных характеристик традиционного трудового правоотношения.

Представляется, что именно появление новых типов общественных отношений, связанных с зависимым трудом, стало причиной того, что в 1996 г. МОТ приняла два специальных акта, посвященных удаленной работе: Конвенцию о надомном труде № 177 и одноименную Рекомендацию № 184. В этих документах предложено более широкое определение надомного труда: таким трудом признается работа по производству товаров и услуг, выполняемая лицом в соответствии с указаниями работодателя за вознаграждение **по месту жительства работника или в других помещениях по его выбору**, но не в производственных помещениях работодателя.

Предложенное определение позволяет сделать вывод о том, что МОТ на сегодняшний день придерживается концепции обобщенного правового регулирования удаленной работы, которая предполагает ограничение подчиненности работника работодателю.

Несамостоятельность труда, т.е. организационная подчиненность и (или) экономическая зависимость работника от работодателя, является ключевым признаком трудового правоотношения³. С точки зрения экспертов МОТ, одним из основных индикаторов подчиненности является контроль, т.е. власть руководить трудящимся в целях удовлетворения меняющихся потребностей трудового процесса. При этом контроль включает «личные указания», направленные на определение времени работы, места выполнения работы и регулирование поведения ра-

² Далее в настоящей статье общий термин «удаленная работа» будет использован для обозначения регулярной работы в рамках трудового правоотношения, выполняемой на рабочем месте, находящемся вне территории или объектов, созданных и контролируемых работодателем.

³ Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушников М. В. Социальные договоры в праве : монография. М. : Проспект, 2017. С. 216.

ботника на рабочем месте, и «функциональные указания», направленные на инструктирование работника относительно того, какую работу и каким образом следует выполнять⁴.

Так, работодатель в рамках правоотношения, связанного с надомным трудом, по-прежнему вправе давать работнику указания о том, какую работу и в каком порядке выполнять (функциональная подчиненность сохраняется), однако не вправе требовать от работника пребывания в период выполнения этой работы на конкретном рабочем месте / в конкретной географической точке (территориальная подчиненность исключается).

Более широкое определение надомного труда, сформулированное МОТ, позволяет говорить о надомном труде как о родовом понятии, объединяющем группу видов правоотношений, связанных с удаленной работой⁵. Примечательно, что к числу этих видов можно без сомнений отнести как труд «классических надомников», занимающихся преимущественно производственной деятельностью, так и труд современных дистанционных работников в смысле гл. 49.1 ТК РФ (пример «б», приведенный выше). Напротив, труд торговых представителей (пример «а») в предложенное МОТ родовое понятие не входит, так как в отношении таких работников за работодателем по-прежнему сохраняется право определять место выполнения ими своей трудовой функции (территориальная подчиненность сохраняется).

Иной подход, направленный на разграничение классического надомного труда и современной «телеработы», предложен в Рамочном соглашении о телеработе, заключенном европейскими социальными партнерами в 2002 г. Под телеработой в соглашении понимается

«форма организации и/или выполнения работ с использованием информационных технологий в контексте трудового договора / трудовых отношений, где работа, которая также может быть выполнена в помещениях работодателя, осуществляется вне помещений работодателя на постоянной основе» (разд. 2 Соглашения). Особенности данного определения являются акцент на использовании информационных технологий (отграничение от классического надомного труда), а также на то, что выполняемая работа может быть выполнена в помещениях работодателя, однако выполняется вне помещений работодателя (в силу договоренностей, см. разд. 4 Соглашения). В рамках такой концепции термин «надомный труд» не рассматривается как родовое понятие, объединяющее группу видов правоотношений, связанных с удаленной работой, однако как таковое не рассматривается и «телеработа». Более того, с учетом второй части определения следует сделать вывод, что договорный отказ сторон трудового правоотношения от территориальной подчиненности является конститутивным признаком телеработы, что, в свою очередь, делает справедливым суждение о невозможности отнесения труда торгового представителя (пример «а») к телеработе.

Нормы действующего российского трудового законодательства в отсутствие какого-либо родового понятия позволяют выделить три формы организации труда в рамках трудового правоотношения, предполагающие выполнение работником регулярной работы на неподконтрольных работодателю рабочих местах:

1. Классический надомный труд.

Особенности труда надомников урегулированы в гл. 49 ТК РФ⁶:

⁴ Правовое регулирование трудовых отношений в Европе и Центральной Азии : руководство к Рекомендации № 198 / Международное бюро труда, Департамент управления и трипартизма. Женева : МБТ, 2014. С. 64—65.

⁵ Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации : монография / Э. Н. Бондаренко, Е. С. Герасимова, С. Ю. Головина [и др.] ; под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. М. : Норма, Инфра-М, 2016. С. 49.

⁶ До 29 декабря 2016 г. иные особенности в части, не противоречащей ТК РФ, регулировались постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99 «Об утверждении Положения об условиях труда надомников»: например, из п. 16 Положения следовало, что надомники распределяют

- выполнение работы на дому (ст. 310);
- возможность участия членов семьи работника в выполнении работы без возникновения трудовых правоотношений в связи с фактическим допущением их до работы (ст. 310);
- возможность использования надомником своих средств труда при условии выплаты работодателем компенсации за их износ (ст. 310);
- свобода договорного регулирования оснований прекращения трудового правоотношения (ст. 312).

2. Дистанционная работа.

Особенности труда дистанционных работников урегулированы в гл. 49.1 ТК РФ:

- работа вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя (ст. 312.1);
- использование для выполнения трудовой функции и для осуществления взаимодействия между работодателем и работником по вопросам, связанным с ее выполнением, информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет» (ст. 312.1);
- по общему правилу режим рабочего времени и времени отдыха дистанционного работника устанавливается им по своему усмотрению. Иное может быть урегулировано в трудовом договоре (ст. 312.4);
- свобода договорного регулирования оснований прекращения трудового правоотношения (ст. 312.5).

3. Работа на дому лица, находящегося в отпуске по уходу за ребенком (ст. 256 ТК РФ).

Специальных особенностей такой работы в ТК РФ не урегулировано, однако из норм гл. 49 и 49.1 ТК РФ следует, что такая работа на дому не может быть отнесена ни к «классическому надомничеству», ни к дистанционной работе.

При отсутствии специальных особенностей работы на дому лица, находящегося в отпуске по уходу за ребенком, а также с учетом того, что такая форма организации труда по смыслу ст. 256 ТК РФ является производной от стандартного трудового правоотношения, есть основания сделать вывод, что характеристики такого правоотношения не претерпевают существенных изменений.

Некоторые исследователи задаются вопросом, возможно ли применение норм о дистанционном труде к работникам, которые используют информационно-телекоммуникационные сети общего пользования только для связи с работодателем, однако не используют их непосредственно при выполнении своей трудовой функции. В качестве примера приводятся медицинские представители, мерчандайзеры, региональные представители, переводчики, дизайнеры, финансовые аналитики и др.⁷ Представляется, что решение этого вопроса лежит не столько в плоскости волевого решения законодателя, сколько в особенностях общественных отношений.

В рамках предложенной МОТ концепции родовое понятие «надомный труд» не содержит ограничений в части возможности применения норм Конвенции № 177 к тем работникам, которые не используют современные технологии связи непосредственно при выполнении своей трудовой функции. Таким образом, в рамках данной концепции дизайнеры, переводчики, финансовые аналитики могут без каких-либо препятствий считаться надомными (удаленными) работниками при условии, что они вольны сами выбирать место выполнения своей трудовой функции. Вместе с тем медицинские представители, региональные представители и другие работники, выполняющие сходные функции, надомными (удаленными) работниками считаться не могут, поскольку их трудовая функция не предполагает возможности самостоятельного выбора места ее исполнения.

рабочее время по своему усмотрению. На сегодняшний день говорить о наличии таких особенностей нет оснований.

⁷ Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : научно-практическое пособие / Е. Г. Азарова, М. А. Бочарникова, Л. А. Егошина [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. М. : ИзИСП, 2015. С. 180.

Концепция, предложенная европейскими социальными партнерами, прямо дает положительный ответ на поставленный вопрос: телеработа определена как «форма организации **и/или** выполнения работ с использованием информационных технологий». Тем не менее, как уже было указано выше, второй признак телеработы (работа осуществляется вне помещений работодателя, хотя может быть выполнена и в его помещениях) с неизбежностью оставляет «за бортом» работников, чья трудовая функция по своей сути связана с выполнением работы вне помещений работодателя. Так, удаленным работником («телеработником») в рамках данного подхода не может считаться ни курьер, осуществляющий доставку товаров клиентам работодателя в другом регионе, ни региональный представитель, ведущий переговоры с контрагентами работодателя в другом регионе.

Российская правовая конструкция «дистанционная работа» отграничена от урегулированного в гл. 49 ТК РФ классического надомного труда, что дает возможность предположить использование российским законодателем в качестве ориентира европейской дифференцированной концепции регулирования удаленной работы⁸. Однако особенностью российской модели является закрепленное в ст. 312.1 ТК РФ легальное определение, в соответствии с которым работа считается дистанционной только при использовании современных технологий связи **одновременно и для выполнения трудовой функции, и для взаимодействия с работодателем**. Из указанного определения следует, что на сегодня формально договор о дистанционной работе работодатель вправе заключить только с «компьютерным надомником» (см. пример «б»), а финансовые аналитики, переводчики, бухгалтеры и иные работники, чья трудовая функция не предполагает обязательного использования сети «Интернет», дистанционными работниками стать не могут.

Еще один вопрос о действии гл. 49.1 ТК РФ по кругу лиц ставит норма, закрепленная в ч. 2 ст. 312.1 ТК РФ, в соответствии с которой дистанционными работниками считаются лица, заключившие трудовой договор о дистанционной работе. Некоторые специалисты предлагают такое понимание этой нормы, согласно которому работники, выполняющие работу, подпадающую под определение дистанционной согласно ч. 1 ст. 312.1 ТК РФ, автоматически не могут быть признаны дистанционными работниками⁹. Указанный подход не предполагает возможности возникновения правоотношения о дистанционной работе в связи с фактическим допущением работника к работе с ведома или по поручению работодателя при отсутствии согласованного в письменной форме условия о дистанционном характере работы (по аналогии с условием об испытании в соответствии со ст. 70 ТК РФ).

Представляется, что такое толкование нормы ч. 2 ст. 312.2 ТК РФ не соотносится с целями действующего трудового законодательства. Так, в правоприменительной практике встречаются ситуации, когда работник выполняет в интересах работодателя некую регулярную работу удаленно, вне контролируемого работодателем стационарного рабочего места, систематически получает за эту работу вознаграждение, но при этом трудовой договор между таким работником и работодателем не подписан¹⁰. По общему правилу отсутствие письменного трудового договора при наличии фактически сложившегося трудового правоотношения не препятствует работнику в случае недобросовестного поведения работодателя обратиться в суд и защитить свои права. Однако при невозможности возникновения правоотношения о дистанционной работе в связи с фактическим допущением работника к работе установление судом в ходе рассмотрения спора факта возникновения традиционного трудового правоотношения между таким работником и работодателем не будет способствовать

⁸ Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации. С. 54.

⁹ Казакова С. Работодатели еще побаиваются переводить работников на удаленку... // Трудовое право. 2018. № 3. С. 67—78.

¹⁰ Например: апелляционное определение Курганского областного суда от 11 июня 2015 г. по делу № 33-1534/2015.

действительному восстановлению нарушенного права работника. Более того, с большой вероятностью такое решение станет отправной точкой для прекращения трудового правоотношения.

В трудовом праве фактическое допущение работника к работе играет роль способа заключения трудового договора действием¹¹. Справедливой кажется позиция о том, что порок формы индивидуального трудового договора по общему правилу не влечет недействительности его условий¹². Содержащиеся же в законодательстве исключения, такие как ст. 70 ТК РФ, должны быть направлены на улучшение положения работника и недопущение нарушения его прав. Ограничение возможности возникновения трудового правоотношения о дистанционной работе в связи с фактическим допущением работника к работе не обусловлено в достаточной мере особенностями дистанционной работы и потому представляется нарушением принципа равенства обращения между удаленными работниками и иными наемными работниками, закрепленного в ст. 4 Конвенции МОТ № 177

и разделяемого европейскими социальными партнерами. В этой связи практическое значение нормы ч. 2 ст. 312.1 ТК РФ неочевидно.

Таким образом, современное российское регулирование удаленной работы представляет собой вариант европейской дифференцированной модели с сильно суженной сферой действия по кругу лиц. Представляется, что общественные отношения, ставшие катализатором для разработки международных стандартов в сфере удаленной работы, до конца в Российской Федерации не урегулированы, и законодательство в этой части нуждается в доработке. Вместе с тем следует отметить, что при дальнейшем развитии российской модели правовой регламентации удаленной работы ни в коем случае нельзя смешивать общественные отношения, связанные с ограничением территориальной подчиненности работника работодателю, положенные в основу международных норм о теле-работе, с иными общественными отношениями, существовавшими еще до появления современных технологий связи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бондаренко Э. Н. О фактическом допущении к работе как правообразующем юридическом факте // Трудовое право в России и за рубежом. — 2018. — № 2. — С. 21—23.
2. Казакова С. Работодатели еще побаиваются переводить работников на удаленку... // Трудовое право. — 2018. — № 3. — С. 67—78.
3. Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации : монография / Э. Н. Бондаренко, Е. С. Герасимова, С. Ю. Головина [и др.] ; под ред. С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова. — М. : Норма, Инфра-М, 2016. — 256 с.
4. Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников : научно-практическое пособие / Е. Г. Азарова, М. А. Бочарникова, Л. А. Егошина [и др.] ; отв. ред. Т. Ю. Коршунова. — М. : ИЗиСП, 2015. — 400 с.
5. Правовое регулирование трудовых отношений в Европе и Центральной Азии : руководство к Рекомендации № 198 / Международное бюро труда, Департамент управления и трипартизма. — Женева : МБТ, 2014.
6. Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве : монография. — М. : Проспект, 2017. — 480 с.

Материал поступил в редакцию 1 июня 2019 г.

¹¹ Бондаренко Э. Н. О фактическом допущении к работе как правообразующем юридическом факте // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 22.

¹² Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Указ. соч. С. 245.

FEATURES OF REGULATION OF JURISDICTION OF RUSSIAN RULES REGARDING DISTANCE JOB OVER CERTAIN INDIVIDUALS AND CORRELATION OF RULES UNDER CONSIDERATION WITH INTERNATIONAL STANDARDS¹³

Sergey A. Saurin, Cand. Sci. (Law), Lecturer of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Partner of MMS Legal specialized law firm
SaurinS@msslegal.ru
84 korp. 6 prosp. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russia

Abstract. *The article analyzes the approach applied by the Russian law-makers to define the jurisdiction of law rules regulating a distance job with regard to a certain circle of participants. The author carries out a comparative analysis of the current Russian regulation of the distance job and international concepts in order to answer the question whether it is possible to recognize as distance workers those workers who use modern information and telecommunication networks only to interact with the employer rather than to perform their employment functions. Also, the paper explores the issue of possibility of emergence of the employment relation with regard to the distance job when a written employment contract has not been made.*

Keywords: *remote job, work from home, employment function, functional subordination of the employee, territorial subordination of the employee, telework.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bondarenko E. N. O fakticheskom dopushchenii k rabote kak pravoobrazuyushchem yuridicheskom fakte // *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom.* — 2018. — № 2. — S. 21—23.
2. Kazakova S. Rabotodateli eshche pobaivayutsya perevodit' rabotnikov na udalenuku... // *Trudovoe pravo.* — 2018. — № 3. — S. 67—78.
3. *Mezhdunarodnye trudovye standarty i rossijskoe trudovoe pravo: perspektivy koordinacii : monografiya /* E. N. Bondarenko, E. S. Gerasimova, S. Yu. Golovina [i dr.] ; pod red. S. Yu. Golovinoj, N. L. Lyutova. — M. : Norma, Infra-M, 2016. — 256 s.
4. *Osobennosti pravovogo regulirovaniya trudovyh otnoshenij ot del'nyh kategorij rabotnikov : nauchno-prakticheskoe posobie /* E. G. Azarova, M. A. Bocharnikova, L. A. Egoshina [i dr.] ; otv. red. T. Yu. Korshunova. — M. : IZiSP, 2015. — 400 s.
5. *Pravovoe regulirovanie trudovyh otnoshenij v Evrope i Central'noj Azii : rukovodstvo k Rekomendacii № 198 /* Mezhdunarodnoe byuro truda, Departament upravleniya i tripartizma. — Zheneva : MBT, 2014.
6. Tarusina N. N., Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. *Social'nye dogovory v prave : monografiya.* — M. : Prospekt, 2017. — 480 s.

¹³ The study was carried out at the expense of the Russian Scientific Foundation grant (project No. 19-18-00517).

Анализ судебной практики по делам об употреблении допинга в спорте

Аннотация. Статья посвящена исследованию возможностей разработки концептуальных подходов для создания правовой дефиниции понятия «спортивно-допинговое средство». Исследована зарубежная судебная практика в целях выявления правовых позиций, подсказывающих пути усовершенствования дефиниции понятия «спортивный допинг».

Автор объясняет, что в сфере предотвращения и устранения незаконного использования допинга в спорте административный потенциал действующего государственного регулирования является исчерпывающим в рамках современной парадигмы, он имеет ограничения для повышения эффективности исполнения административных и ограничительных мер. В статье описан набор нормативных и эмпирических материалов, разработанных авторами для разработки теоретической основы омологированного (для новых вызовов и требований) юридического определения понятия «спортивные допинг-агенты». Автор дает юридическое определение этой концепции. Нормативной основой исследования послужило законодательство 33 зарубежных стран. Эмпирической основой исследования послужила судебная практика 16 зарубежных стран. На основе вышеупомянутых нормативных и эмпирических основ, используя методы, указанные в начале статьи, автором разработано авторское концептуальное и углубленное юридическое определение понятия «спортивные допинг-агенты», которое позволяет существенно улучшить государственное регулирование в названном поле.

Ключевые слова: допинг в спорте, государственное управление в сфере спорта, антидопинговое обеспечение спорта, спорт, административное право.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.093-101

Введение

Проблема допинга в спорте по-прежнему является более чем актуальной¹.

Но сегодняшняя дискуссия вокруг проблемы допинга в спорте явно зашла в тупик. Все

бесконечно вращается вокруг очередного предложения снова дискриминировать российских спортсменов (и не важно, что, например, в США эта проблема побольше будет) или еще больше увеличить меры ответственности за употребление допинга (предложений о введении смерт-

¹ Песков А. Н., Брусникина О. А. Проблемы борьбы с допингом в спорте / ред. и вступ. слово С. В. Алексеева. М.: Проспект, 2016; Понкин И. В., Редькина А. И. Инструменты борьбы с употреблением допинга в спор-

© Дегтярев М. В., 2019

* Дегтярев Михаил Владимирович, юрист, председатель Комитета Государственной Думы по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи
degtyarev@duma.gov.ru
103265, Россия, г. Москва, Георгиевский пер., д. 2

ной казни пока не прозвучало, но скоро, надо думать, надо будет ждать). Понятно, это — для красного словца, но проблема малорезультативности и даже дефектности² государственного управления в этой сфере³ имеет место, и необходим поиск ее решений. Тем более что все больше новых вызовов в этой сфере, детерминированных научно-техническим прогрессом. То есть нужна точка опоры, чтобы сдвинуть этот процесс. И одним из подходов может быть уточнение дефиниции понятия допинга в спорте.

Важнейшим инструментом познания правовой реальности (в отличие от правового теоретического допущения или презюмирования либо проектировочного полагания) является исследование судебной практики.

По словам П. М. Морхата, «судебная практика занимает особое место в эмпирическом базисе любого фундаментального научно-правоведческого исследования. Складывающаяся в определенной сфере юридическая (прежде всего — судебная), практика, отражающая природу, особенности, тренды юридической деятельности и юридического опыта в этой сфере, является лучшим “проявителем” скрытых (имплицитных) знаний, неявных логических и иных соотношений и связей, и в силу этого судебная практика всегда была и будет наиболее аутентичной и релевантной эмпирической основой для любого научно-правоведческого исследования. При этом сказанное актуально как, понятно, для государств англосаксонской правовой системы, так и для государств романо-германской правовой системы»⁴. Согласно Е. В. Аристову, «никакая краткая емкость правовых норм не

может обеспечить надлежащего разъяснения всех мельчайших подробностей в содержании юридического понятия. Тем более что многие из таких понятий являются многозначными, их значения варьируются в зависимости от контекста, коннотации, дискурса. Где взять нужные интерпретации с достаточно высокой степенью верифицированности? В научных исследованиях? Несомненно. Но в абсолютном большинстве случаев мы столкнемся с тем, что разные авторы обосновывают совершенно полярные точки зрения на предмет, интерпретируют содержание того или иного права (или свободы), того или иного правового механизма или правового института совершенно противоречивым (по отношению друг к другу) образом. И здесь именно судебная практика служит тем огромным ресурсом производства юридико-лексических интерпретаций, их эмпирической проверки и закрепления в преюмстве своих правовых позиций»⁵.

Исследованная судебная практика

Судебных решений по делам об употреблении допинга в спорте отыскано множество. Однако релевантных для наших целей правовых позиций в большинстве таких судебных документов не отыскивается. Европейские суды (например, в Швейцарии, Австрии, Нидерландах) часто непосредственно цитируют документы Всемирного антидопингового агентства, национальных антидопинговых агентств, цитируют решения Спортивного арбитражного суда в Лозанне, не предоставляя при этом собственных интер-

те в зарубежном законодательстве // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 107—112 ; Соловьев А. А., Шевченко О. А. Современные тенденции в правовом регулировании допинга в спорте: российский и зарубежный опыт // Наркология. 2014. № 9. С. 3—7.

² Девиантология государственного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М. : Инфра-М, 2019. 301 с.

³ Государственное управление в сфере спорта : учебник / МГЮА имени О.Е. Кутафина. М. : Буки Веди, 2017. 485 с.

⁴ Морхат П. М. Искусственный интеллект : Референтная судебная практика. М. : Юнити-Дана, 2019. 181 с. С. 4.

⁵ Аристов Е. В. Интерпретации содержания принципа социальности государства в правовых позициях судебных инстанций / Пермский гос. гум.-педагог. ун-т. М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2015. 199 с. С. 3—4.

претаций и позиций о допинге, его опасности, должных модальностях превенции и пресечения употребления допинговых средств в спорте. Вместе с тем нами всё же было отыскано некоторое число судебных решений, которые дали полезный исходный материал, в их числе указываемые и отчасти цитируемые ниже.

Постановление Комиссии провинции Онтарио по скачкам (орган исполнительной власти) от 27.06.2008 № COM SB 027/2008 «По делу о Законе о комиссии по скачкам и об апелляции держателя лицензии на стэндардбред»⁶ Антонио Куаравелла и Woodbine Entertainment Group»⁷: «Все виды спорта подвержены потере репутации и общественного доверия из-за скверны допинга» (п. 72).

Решение Федерального суда Австралии от 19.09.2014 № FCA 1019 по делу «Essendon Football Club v. Chief Executive Officer of the Australian Sports Anti-Doping Authority»⁸: «Борьба с допингом требует постоянного пристального внимания, обновления методов ведения следствия, а также проведения просветительской работы, контроля, следствия и преследования в надлежащих ситуациях в полном объеме финансируемыми и координируемыми уполномоченными органами... ASADA и AFL играли разные, но дополняющие друг друга роли, которые подкреплялись общими целями — предотвращением и выявлением допинговых нарушений и тем самым обеспечением целостности спорта» (п. 4, 124).

Решение Высшего суда провинции Онтарио (Канада) от 17.01.2011 № 2011 ONSC 325 по делу «Adams v. Canada»⁹: «...соответствующие правила в обеспечение проведения соревнований без допинга... защищают его и других от нечестных соревнований с теми, кто совершает обман посредством применения допингового средства, повышающего спортивную производительность. Эти правила также защищают целостность спорта в Канаде, репутацию Канады и ее спортсменов по всему миру» (п. 28).

Решение Апелляционного суда США по Третьему округу от 24.01.1997 № 105 F.3d 127 по делу «Schulz v. U.S. Boxing Association»¹⁰: «Штат Нью-Джерси принял точно выраженную политику продвижения общественного доверия к боксу, и в частности предписал дисквалификацию боксеров, применяющих допинг. Сама МБФ [Международная боксерская федерация] приняла и вновь подтвердила... идентичное правило, требующее дисквалификацию за применение допинга. Общественное доверие к боксу подрывается, если один из крупнейших регулирующих этот вид спорта органов пренебрегает своим собственным правилом, соответствующим политике штата».

Решение Верховного суда штата Калифорния от 28.01.1994 № 865 P.2d 633 по делу «Hill v. National Collegiate Athletic Association»¹¹: «По своей природе спортивное соревнование требует высокой дисциплинированной физиче-

⁶ Порода спортивных лошадей (прим. авт.).

⁷ In the matter of the Racing Commission Act and in the matter of the appeal of standardbred licensee Antonio Chiaravalle and Woodbine Entertainment Group. Ruling № COM SB 027/2008 of the Panel of the Ontario Racing Commission of June 27, 2008 // URL: <https://www.canlii.org/en/on/onrc/doc/2008/2008canlii89018/2008canlii89018.html>.

⁸ Essendon Football Club v. Chief Executive Officer of the Australian Sports Anti-Doping Authority. Judgment № FCA 1019 of the Federal Court of Australia of September 19, 2014 // URL: <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/2014/1019.html>.

⁹ Adams v. Canada. Decision № 2011 ONSC 325 of the Ontario Superior Court of Justice of January 17, 2011 // URL: <https://www.canlii.org/en/on/onscdc/doc/2011/2011onsc325/2011onsc325.html>.

¹⁰ Axel Schulz; Cedric Kushner Promotions, Ltd.; Der Firmer Sauerland Promotion, A.G.; Wilfried Sauerland, v. United States Boxing Association; International Boxing Federation, a Division Thereof; Francois Botha; Michael Moorer, Francois Botha (Appellant in 96-5200), United States Boxing Association and International Boxing Federation (Appellant in 96-5239). Decision № 105 F.3d 127 of the United States Court of Appeals, Third Circuit of January 24, 1997 // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=13811770795430033589. P. 135.

¹¹ Jennifer Hill et al., Plaintiffs and Respondents, v. National Collegiate Athletic Association, Defendant and Appellant; Board of trustees of Leland Stanford Junior University, Intervener and Respondent. Decision

ской активности, проводимой в соответствии со специальным набором социальных норм... В январе 1984 г. члены National Collegiate Athletic Association (NCAA) на 10-й Тихоокеанской конференции... представили резолюцию, призывающую NCAA принять обязательную программу тестирования на допинг. В резолюции говорилось, что «использование контролируемых веществ и якобы повышающих результативность допинговых средств представляет опасность для здоровья учащихся и угрозу целостности любительского спорта»... National Collegiate Athletic Association создала специальный комитет для изучения употребления допинга и антидопингового тестирования. Комитет рекомендовал комплексную программу тестирования на допинг, основанную на олимпийской модели, в частности заключив: «NCAA имеет законный интерес в поддержании целостности междуниверситетской легкой атлетики, включая обеспечение честной конкуренции и защиты здоровья и безопасности всех участвующих спортсменов-студентов. Использование допинговых средств, повышающих работоспособность, отдельными учащимися-спортсменами является нарушением этики честной конкуренции и представляет потенциальную угрозу здоровью и безопасности для тех, кто употребляет такие наркотики, и потенциальную угрозу безопасности для тех, кто конкурирует с такими людьми. Наиболее эффективный метод обеспечения того, чтобы учащиеся-спортсмены не использовали допинговые средства, повышающие работоспособность, — это последовательная национальная программа тестирования на допинг»... Такая программа [допинг-контроля] может, конечно же, быть полезной в удержании лиц, которые в противном случае склонялись бы к применению допинга в попытке получения нечестного преимущества перед их соперниками. Программа допинг-контроля также играет столь же важную роль в убеждении других спортсменов,

которые сами по себе не стали бы добиваться нечестного преимущества, в том, что их соперники не применяют допинг с целью получения такого преимущества. Без надежной, обязательной программы контроля, которая предоставляла бы такую гарантию, многие спортсмены, опасаясь, что они находятся в невыгодном положении, если их соперники применяют допинг, вполне могут под таким давлением склоняться к применению допинга, несмотря на осведомленность о потенциальных долгосрочных вредных последствиях, попросту для того, чтобы убедиться, что они не окажутся в невыгодном положении во время важного чемпионата... Решение Национальной ассоциации студенческого спорта ввести запрет на употребление допинга путем проведения программы допинг-контроля обоснованно рассчитано на способствование ее законному интересу в обеспечении целостности междуниверситетского спорта... Должным образом объявленная и активно проводимая программа допинг-контроля служит для того, чтобы: 1) обеспечить сдерживающий фактор для потенциальных нарушителей, тем самым сокращая вероятность дискредитирующего обнародования фактов применения допинга спортсменами; и 2) заверить студентов-спортсменов, их школы и общество в том, что честные соревнования остаются основополагающим принципом в спортивных мероприятиях... Цель программ допинг-контроля — защита целостности спорта посредством тщательной проверки спортсменов, участвующих в соревновании... Допингу не место в междуниверситетском спорте, где физическая результативность человека положена на чашу весов, а малая доля времени или расстояния может стать разницей между победой и поражением».

Решение Окружного суда по западному округу штата Вашингтон (отделение по г. Сиэтл) от 25.02.1988 № 679 F.Supp. 997 по делу «O'Halloran v. University of Washington»¹²: «В ча-

№ 865 p. 2d 633 of the United States Supreme Court of California of January 28, 1994 // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=930484834619284422. P. 9, 11, 44, 46, 53, 57, 71, 72.

¹² Elizabeth O'halloran and Alan Burch, Plaintiffs, v. The University of Washington, et al., Defendants. Decision № 679 F.SuPp. 997 of the United States District Court, W. D. Washington, Seattle Division of February 25, 1988 // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=2974968238234828577. P. 999, 1000, 1004—1007.

сти IV программы NCAA перечислены классы запрещенных наркотиков и приведены примеры. В список включены “уличные наркотики”, такие как кокаин и амфетамин, а также некоторые субстанции, которые использовались для повышения эффективности: 1) путем непосредственного улучшения физиологических и/или психологических способностей, 2) путем снятия психологических ограничений с физиологических возможностей и 3) путем предоставления физического или психологического преимущества. Другие средства... запрещены, потому что они использовались в неэтичных и опасных попытках изменить характеристики тела... Возможность того, что Истец может быть допущен к участию в междуниверситетских соревнованиях в этом году, не перевешивает справедливость равноправного отношения перед сотнями других студентов-спортсменов или общественный интерес в программе, способствующей спортивным состязаниям без допинга... То, что Национальная ассоциация студенческого спорта и состоящие в ней учреждения предпринимают попытки проводить разъяснительную работу, выявлять и предотвращать злоупотребление допинговыми веществами среди студентов-спортсменов, заслуживает одобрения... Таким образом, существуют обоснованные основания полагать, что анализы мочи могут обнаружить признаки неправомерного употребления допинговых средств студентами-спортсменами. Также следует обратить внимание, что такой контроль в рамках программы будет иметь сдерживающий эффект, и что, со временем, будет обнаруживаться меньшее количество признаков. Хотя студенту-спортсмену и может понадобиться пожертвовать некоторой степенью неприкосновенности частной жизни во время сбора образцов в периоды проведения чемпионатов Национальной ассоциации студенческого спорта, интерес в кон-

троле очень значителен, студенты испытывают [положительное воздействие], кроме того, когда соревнования проводятся честно, уменьшаются групповое давление и соблазны использовать допинг, защищается их [студентов-спортсменов] здоровье... Вторжение в интересы неприкосновенности ее [истца] частной жизни проведением процедур сбора образцов в рамках программы допинг-контроля перевешиваются насущным интересом Университета и Национальной ассоциации студенческого спорта в охране здоровья студентов-спортсменов, сокращении группового давления и соблазнов использовать допинг, обеспечении честных соревнований для студентов-спортсменов и общественности, и в просвещении и предотвращении злоупотребления наркотиками и лекарственными препаратами в спортивных соревнованиях».

*Постановление Окружного суда по округу Невада от 14.02.2019 по делу № 2:17-cv-00085-JAD-CWH «Mark Hunt, Plaintiff, v. Zuffa, LLC dba Ultimate Fighting Championship, et al, Defendants»*¹³: «Хант приписывает свои убытки своим боям против трех бойцов, которые, по его словам, использовали допинговые средства для повышения производительности... Хант, как не применяющий допинг боксер, который, как утверждается, был мошенническим образом вовлечен в бой с усиленным при помощи допинга соперником, является непосредственной жертвой махинации ответчика, заключающейся в допущении или содействии допингу. Действительно, Хант и подобные ему... боксеры, вероятно, являются самыми непосредственными жертвами в таких махинациях с допингом» (раздел «Discussion» — I-A).

*Постановление Окружного суда по Среднему округу штата Флорида (отделение по г. Тампа) от 24.10.2018 по делу № 8:18-cv-1812-02-AAS «Brenge v. ITF Limited»*¹⁴: «Этот вопрос

¹³ Mark Hunt, Plaintiff, v. Zuffa, LLC dba Ultimate Fighting Championship, et al, Defendants. Order of the United States District Court, D. Nevada of February 14, 2019 (Case № 2:17-cv-00085-JAD-CWH) // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=755770587393851769.

¹⁴ Madison Brenge, Plaintiff, v. ITF Limited a/k/a International Tennis Federation, International Doping Tests And Management AB, Stuart Miller and John Snowball, Defendants. Order of the United States District Court, M. D. Florida, Tampa Division of October 24, 2018 (Case № 8:18-cv-1812-02-AAS) // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=11549614443185332011.

требует от сторон объективного отступления и учета факторов общественного интереса... Истец играет в международный теннис по всему миру. Ее соперники приезжают со всего мира. Антидопинговые требования имеют абсолютно первостепенную важность. Такая программа должна осуществляться равным образом. Игнорирование пророгационной оговорки равно тому, чтобы позволить оспаривать антидопинговые требования... где угодно... Выполнение таких всемирных антидопинговых требований должно обеспечиваться при помощи централизованного признанного органа, чтобы они могли иметь легитимный контроль по всему миру. Антидопинговая программа не может быть эффективной, если она оспаривается в Соединенных Штатах, Голландии, Чешской Республике, Японии... Этот огромный общественный интерес в безупречности противодействия допингу в мировом теннисе, а также обыкновенный здравый смысл требует единообразного применения пророгационной оговорки».

Решение Верховного суда штата Вашингтон от 13.03.2008 № 178 P.3d 995 по делу «York v. Wahkiakum School District № 200»¹⁵: «Спортсмены сталкиваются с давлением, диктуемым необходимостью преуспеть на соревновании, и могут обращаться к допинговым средствам, повышающим производительность, таким как стероиды. Использование стимуляторов, или “допинга”, опасно не только для пользователя, но и, возможно, для превзойденных соперников. Такие препараты также подрывают целостность спорта. Даже рекреационное использование психоактивных средств ставит безопасность

под угрозу. Некоторые препараты могут мешать спортсменам осознать боль от травмы, приводя к тяжелым, даже ставящим крест на карьере или угрожающим жизни последствиям... В спортивных соревнованиях “риск немедленного физического вреда для потребителя наркотиков или тех, с кем он играет, особенно высок”... Когда предполагаемое вредное поведение индивида сбалансированно соотносено с интересами общества, индивидуальные потери личной жизни будут незначительными по отношению к усилиям правительства по защите общества... Одной из целей является защита студентов-спортсменов, которым могут причинить вред те, кто участвует в спортивных соревнованиях, будучи пораженным допинговыми средствами... Еще одной целью программы тестирования на допинг является общее сдерживание употребления допинговых средств [спортсменами]».

Решение федерального суда ФРГ (Bundesgerichtshof) от 09.02.2000 № 5 StR 451/99¹⁶: «...такое необоснованное медицинскими показаниями применение стероидных анаболических средств в отношении женщин приводит к нарушению гормональной регуляции и липидного метаболизма. Кроме того, могут возникать и некоторые серьезные, иной раз необратимые побочные эффекты, такие, как понижение голоса, увеличение роста волос на теле, угревая болезнь, замедление роста, поражение печени и заболевания сердечно-сосудистой системы. Такие побочные эффекты возникли у пяти из девяти пострадавших спортсменов. Таким образом, сама система допинга и сохранение ее секретности преследовались как центральные

¹⁵ Hans York and Katherine York, parents of Aaron E. York and Abraham P. York; and Sharon A. Schneider and Paul A. Schneider, parents of Tristan S. Schneider, Appellants, v. Wahkiakum School District № 200; W. Robert Garrett, in his official capacity as superintendent of Wahkiakum School District № 200; Frank Webb, Kari Kandoll, David Smith, Lee Tischer, Cathy Turgeon, in their official capacities as members of the Board of Directors of Wahkiakum School District № 200; Wahkiakum County Department of Health; Anne Ozment, in her official capacity as director of the Wahkiakum County Department of Health; Wahkiakum County Board of Health; Ron Ozment, Dick Marsyla, and Esther Gregg, in their official capacities as members of the Wahkiakum County Board of Health, Respondents. Decision № 178 p. 3d 995 of the United States Supreme Court of Washington of March 13, 2008 // URL: https://scholar.google.se/scholar_case?case=8293564077138855494. P. 1009, 1012, 1015.

¹⁶ Beschluss № 5 StR 451/99 vom 9. Februar 2000 in der Strafsache gegen wegen Beihilfe zur Körperverletzung / Bundesgerichtshof // URL: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=0c796f6f83b5f0f07a02489497c462e3&Seite=1&nr=22629&pos=31&anz=32>. P. 4, 6—7.

задачи государства [в ГДР]. Вопросы здоровья вовлеченных спортсменов затмевались политическими целями, преследуемыми в погоне за спортом высших достижений. Что касается несовершеннолетних спортсменов, их неосведомленность (а также неосведомленность их родителей) также поддерживалась в обеспечение максимальной секретности».

*Решение Четвертой палаты Европейского Суда от 30.09.2004 № EUECJ T-313/02 по делу «Meca-Medina and Majcen v. Commission of the European Communities»*¹⁷: «Хотя спорт высших достижений и правда стал в значительной степени видом экономической деятельности, кампания по борьбе с допингом не преследует никаких экономических целей. Она предназначена для сохранения, во-первых, духа честной игры [Fair Play], без которого спорт, будь то любительский или профессиональный, перестает быть спортом. Эта исключительно социальная цель служит достаточным основанием для кампании по борьбе с допингом. Во-вторых, так как допинговые продукты имеют свои пагубные физиологические эффекты, эта кампания предназначена для охраны здоровья спортсменов. Таким образом, запрет на употребление допинга, как определенная часть требований честной игры, образует часть основополагающих правил спорта... Запрет на допинг основан на чисто спортивных соображениях и, следовательно, не имеет никакого отношения к каким-либо экономическим соображениям» (п. 44, 47).

Решение Третьей палаты Европейского Суда (в апелляционной инстанции) от 17.07.2006 по делу № C-519/04 P «Meca-Medina

*and Majcen v. Commission of the European Communities»*¹⁸: «...основной целью [антидопинговых правил] была... борьба с допингом в обеспечение честного проведения спортивных соревнований... она включает в себя и необходимость гарантировать равные шансы для спортсменов, охранять здоровье спортсменов, целостность и объективность состязательных видов спорта и моральные ценности в спорте. Их цель — обеспечить здоровое соперничество между спортсменами» (п. 43, 45).

*Решение Апелляционной палаты Высшего суда Специального административного района Гонконг (КНР) от 16.08.2011 № НКСА 196 по делу «HKSAR v. Chan Siu Man and another»*¹⁹: «Как и многие другие виды спорта, бодибилдинг подвержен злу допинга, то есть недопустимого употребления спортсменами препаратов для повышения спортивной производительности» (п. 11).

Судебное решение Высшего суда Кении от 2016 по делу «Performance Products Limited & another v. Hassan Wario Arero & 7 others» (гражданский иск № 37 от 2006)²⁰: «Настоящий суд... принял без доказательств факт того, что допинговое бедствие посягает на общественные интересы» (п. 21).

Некоторые выводы

Исследованная судебная практика дает основания для учета при конструировании новой (более продвинутой и глубокой, более универсальной и всеобъемлющей и релевантной)

¹⁷ Meca-Medina and Majcen v. Commission of the European Communities. Judgment № EUECJ T-313/02 of the Court of Justice of the European Communities (Fourth Chamber) of September 30, 2004 // URL: <http://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/eu/cases/EUECJ/2004/T31302.html>. Para. 44.

¹⁸ Meca-Medina and Majcen v. Commission of the European Communities. Judgment on the appeal (case № C-519/04 P) of the Court of Justice of the European Communities (Third Chamber) of July 17, 2006 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=doping%2Bsport&docid=57022&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6721195>.

¹⁹ HKSAR v. Chan Siu Man and another. Judgment № НКСА 196 of the Court of Appeal of the High Court of the Hong Kong Special Administrative Region of August 16, 2011 // URL: <http://www.hklii.hk/cgi-bin/sinodisp/eng/hk/cases/hkca/2011/196.html>.

²⁰ Performance Products Limited & another v. Hassan Wario Arero & 7 others. Ruling of the High Court of Kenya on the civil suit № 37 of 2016 // URL: <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/133865/>.

дефиниции понятия «**спортивно-допинговое средство**» следующих позиций:

- 1) нацеленность на нечестное и несправедливое обретение (стяжание) обманом преференций в рамках спортивного соревнования;
- 2) направленность на достижение инструментального результата (при реальной возможности его достижения) в виде модифицирования физиологической функции (а равно структуры или органа) человеческого организма или некоторого «перестраивания» человеческого организма (на генетическом уровне) посредством оказания фармакологического, иммунологического, метаболического или генетического воздействия активного вещества, содержащегося в спортивно-допинговом средстве;
- 3) направленность на достижение инструментального результата (при реальной возможности его достижения) в виде элиминирования (снятия, устранения) ряда психологических барьеров спортсмена.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аристов Е. В. Интерпретации содержания принципа социальности государства в правовых позициях судебных инстанций / Пермский гос. гум.-педагогич. ун-т. — М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2015. — 199 с.
2. Государственное управление в сфере спорта : учебник / МГЮА имени О.Е. Кутафина. — М. : Буки Веди, 2017. — 485 с.
3. Девиантология государственного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. — М. : Инфра-М, 2019. — 301 с.
4. Морхат П. М. Искусственный интеллект : Референтная судебная практика. — М. : Юнити-Дана, 2019. — 181 с.
5. Песков А. Н., Брусникина О. А. Проблемы борьбы с допингом в спорте / ред. и вступ. слово С. В. Алексеева. — М. : Проспект, 2016.
6. Понкин И. В., Редькина А. И. Инструменты борьбы с употреблением допинга в спорте в зарубежном законодательстве // Право и государство: теория и практика. — 2016. — № 9. — С. 107—112.
7. Соловьев А. А., Шевченко О. А. Современные тенденции в правовом регулировании допинга в спорте: российский и зарубежный опыт // Наркология. — 2014. — № 9. — С. 3—7.

Материал поступил в редакцию 15 мая 2019 г.

COURT PRACTICE ANALYSIS IN CASES OF DOPING IN SPORT

Mikhail V. Degtyarev, Lawyer, Chairperson of the State Duma Committee on Physical Culture, Sports, Tourism and Youth Affairs
degtyarev@duma.gov.ru
2 per. Georgievskiy, Moscow, 103265, Russia

Abstract. *The paper is devoted to the study of the possibilities of developing conceptual approaches to create a legal definition of the concept of “sports-doping drug”. Foreign court practice is examined in order to identify legal positions that suggest ways to improve the definition of the concept of «sports doping».*

The author explains that in the field of preventing and eliminating the illegal use of doping in sport, the administrative potential of the current state regulation is exhaustive in the framework of the modern paradigm, it has limitations to improve the efficiency of administrative and restrictive measures. The paper describes a set of regulatory and empirical materials developed by the author to develop a theoretical framework for a homologated

(for new challenges and requirements) legal definition of the term “sports doping agents”. The author gives a legal definition of this concept. The legislation of 33 foreign countries became the regulatory basis of the study. The court practice of 16 foreign countries became the empirical basis of the study. Based on the aforementioned regulatory and empirical foundations, using the methods indicated at the beginning of the paper, the author has developed an author’s conceptual and in-depth legal definition of the term “sports doping agents”, which can significantly improve state regulation in this field.

Keywords: *doping in sports, state administration in the field of sports, anti-doping support for sports, sports, administrative law.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Аристов Е. В.* Интерпретации содержания принципа социальности государства в правовых позициях судебных инстанций / Пермский гос. гум.-педагогич. ун-т. — М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2015. — 199 с.
2. Государственное управление в сфере спорта : учебник / МГЮА имени О.Е. Кутафина. — М. : Буки Веди, 2017. — 485 с.
3. Девиантология государственного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. — М. : Инфра-М, 2019. — 301 с.
4. *Морхат П. М.* Искусственный интеллект : Референтная судебная практика. — М. : Юнити-Дана, 2019. — 181 с.
5. *Песков А. Н., Брусникина О. А.* Проблемы борьбы с допингом в спорте / ред. и вступ. слово С. В. Алексеева. — М. : Проспект, 2016.
6. *Понкин И. В., Редькина А. И.* Инструменты борьбы с употреблением допинга в спорте в зарубежном законодательстве // Право и государство: теория и практика. — 2016. — № 9. — С. 107—112.
7. *Соловьев А. А., Шевченко О. А.* Современные тенденции в правовом регулировании допинга в спорте: российский и зарубежный опыт // Наркология. — 2014. — № 9. — С. 3—7.

Ответственность за подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ): вопросы законодательной конструкции и практики применения

Аннотация. Анализ текста ст. 309 УК РФ позволил выявить ряд недостатков законодательной конструкции предусмотренных ею составов преступлений. Сделан вывод о том, что разная степень опасности подкупа и принуждения участников судопроизводства, положенная в основу конструкции их основных составов (ч. 1 и 2 ст. 309 УК РФ), должна быть выдержана в их квалифицированных составах (ч. 4 ст. 309 УК РФ). То есть подкуп, совершенный организованной группой, и принуждение, совершенное организованной группой, должны быть предусмотрены не в одной, а в разных частях ст. 309 УК РФ, содержащих при этом разные санкции.

В статье 309 УК РФ применение насилия, неопасного для жизни или здоровья, является квалифицирующим признаком принуждения участников судопроизводства (ч. 3). Стало быть, и применение насилия, опасного для жизни или здоровья, может быть признаком только принуждения указанных лиц.

Требуется дальнейшая дифференциация ответственности в рамках ч. 2 ст. 309 УК РФ, поскольку принуждение к действию объективно опаснее принуждения к бездействию.

Другие пробелы в законодательной конструкции ст. 309 УК РФ выявлены в ходе исследования судебно-следственной практики ее применения. Сделан вывод о том, что формально принуждение потерпевшего к уклонению от подачи заявления (или подкуп его с этой целью) не равнозначно принуждению к уклонению от дачи показаний, поскольку подача заявления в правоохранительные органы о совершенном преступлении нельзя считать дачей показаний. В этом смысле следует признать, что диспозиция нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 309 УК РФ, содержит пробел, который необходимо устранить путем указания на принуждение к уклонению от подачи заявления о преступлении.

Ключевые слова: принуждение, подкуп, потерпевший, преступление против правосудия, судебная практика, участники судопроизводства, уклонение от дачи показаний, УК РФ.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.102-108

© Кочои С. М., 2019

* Кочои Самвел Мамадович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник юстиции России
sam.kochoi@bk.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Статья 309 УК РФ предусматривает ответственность за разные общественно опасные деяния против правосудия:

- подкуп участников судопроизводства (свидетеля, потерпевшего в целях дачи ими ложных показаний либо эксперта, специалиста в целях дачи ими ложного заключения или ложных показаний, а равно переводчика с целью осуществления им неправильного перевода);
- принуждение указанных лиц (свидетеля, потерпевшего к даче ложных показаний, эксперта, специалиста к даче ложного заключения или переводчика к осуществлению неправильного перевода, а равно к уклонению от дачи показаний, соединенное с шантажом, угрозой убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества этих лиц или их близких).

Законодатель справедливо считает, что подкуп указанных в ст. 309 УК РФ участников судопроизводства (ч. 1) является менее опасным преступлением, чем принуждение этих лиц (ч. 2). Соответственно, если наиболее строгим наказанием за простой подкуп является арест (на срок до трех месяцев), то простое принуждение наказывается лишением свободы (на срок до трех лет). Однако придерживается этой позиции законодатель только на уровне основных составов подкупа (ч. 1 ст. 309 УК РФ) и принуждения участников судопроизводства (ч. 2 ст. 309 УК РФ). Совершение указанных деяний при отягчающем обстоятельстве — организованной группой (ч. 4 ст. 309 УК РФ) — наказывается одинаково: лишением свободы на срок от трех до семи лет. Очевидно, разная степень опасности подкупа и принуждения участников

судопроизводства, положенная в основу конструкции их основных составов, должна быть выдержана в их квалифицированных составах. То есть подкуп, совершенный организованной группой, и принуждение, совершенное организованной группой, должны быть предусмотрены не в одной (как сейчас), а в разных частях ст. 309 УК РФ, содержащих при этом разные санкции¹.

Однако недостатки конструкции ч. 4 ст. 309 УК РФ вышесказанным не исчерпываются. Помимо организованной группы, она содержит такой общий для составов подкупа и принуждения участников судопроизводства квалифицирующий признак, как применение насилия, опасного для жизни или здоровья указанных лиц. Достаточно сложно согласиться с тем, что при совершении подкупа участников судопроизводства возможно применение насилия. Если бы такое обстоятельство было действительно криминологически обоснованным, то, наверняка, во всех составах коррупционных преступлений законодатель также предусмотрел бы ответственность за подкуп (должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, и др.), совершенный с применением насилия, опасного для жизни или здоровья указанных лиц. Также следует обратить внимание на то, что в ст. 309 УК РФ применение насилия, не опасного для жизни или здоровья, является квалифицирующим признаком только принуждения участников судопроизводства (ч. 3). Стало быть, и применение насилия, опасного для жизни или здоровья, может быть признаком только принуждения указанных лиц. В этом отношении часть 4 ст. 309 УК РФ нуждается в соответствующей корректировке.

¹ В литературе высказано мнение о том, что в ст. 309 УК РФ должна быть предусмотрена ответственность за совершение перечисленных в ней деяний не только организованной группой, но и преступной организацией (преступным сообществом) (см.: Белоцерковский С. Д. Направления оптимизации уголовного законодательства в контексте оптимизации системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью // Lex russica. 2018. № 1. С. 126—143). На наш взгляд, более актуальной и криминологически оправданной является дополнение ст. 309 УК РФ другим признаком — совершение преступления группой лиц по предварительному сговору. Такое же предложение содержится в диссертации: Райгородский В. В. Уголовно-правовая характеристика подкупа или принуждения к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 12.

Говоря о совершенствовании норм, предусмотренных ст. 309 УК РФ, нельзя не сказать о необходимости дальнейшей дифференциации ответственности в рамках ч. 2, объединяющей ответственность за *принуждение к действию* (к даче свидетелем и потерпевшим ложных показаний, экспертом и специалистом — ложного заключения, к осуществлению переводчиком неправильного перевода) с *принуждением к бездействию* (к уклонению от дачи показаний, соединенному с шантажом, угрозой убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества указанных выше лиц или их близких). Как нам представляется, ответственность за принуждение к действию и бездействию целесообразно разделить исходя из того, что первое объективно опаснее второго.

Однако не только анализ текста ст. 309 УК РФ, но и изученная нами судебная практика подтверждает наличие в анализируемой статье пробелов, которые не способствуют эффективному противодействию посягательствам на правосудие. В частности, речь идет о ситуации, относительно которой нами было подготовлено научно-консультативное заключение по запросу одного из участников уголовного судопроизводства — адвоката.

Согласно материалам дела, в ночь с 27 на 28 июня 2018 г. С., выступая в качестве организатора и соисполнителя, и Д., выступая в качестве соисполнителя, совершили тайное хищение имущества Ж. и К. в особо крупном размере. Д. и С., желая избежать уголовной ответственности за совершенное ими преступление, 8 июля 2018 г. на принадлежащей С. автомашине путем обмана привезли потерпевшего Ж. к подъезду дома, в котором проживала С., где совместно совершили принуждение Ж. к уклонению от направления им и К. в правоохранительные органы заявлений о преступлении, а также принуждение Ж. к уклонению от дачи показаний в качестве потерпевшего по уголовному делу, соединенное с угрозой убийством и причинением вреда здоровью, с применением насилия,

опасного для жизни и здоровья, повлекшего причинение легкого вреда здоровью.

Постановлением следователя СУ МВД России по г. Москве от 16.05.2019 С. и Д. были привлечены к ответственности по ст. 158 (ч. 4, п. «б») и 309 (ч. 4) УК РФ.

Иную квалификацию в этом деле предложили органы прокуратуры. По их мнению, статьей 309 УК РФ предусмотрена ответственность за совершение неправомерных действий в отношении конкретных участников уголовного судопроизводства, в частности «свидетелей и потерпевших, статус которых лицо получает только после возбуждения уголовного дела». По смыслу закона принуждение к даче ложных показаний или отказу и уклонению от дачи показаний может иметь место при производстве предварительного следствия или дознания. В данном случае событие имело место 8 июля 2018 г., а уголовное дело возбуждено 9 июля 2018 г. Таким образом, с точки зрения прокуратуры, в действиях Д. и С. отсутствует состав преступления, предусмотренного ст. 309 УК РФ.

Как известно, в уголовно-правовой науке вопрос о том, с какого момента должна наступать ответственность за принуждение, предусмотренное ч. 2—4 ст. 309 УК РФ, является спорным. Так, по признанию ряда авторов, «часто возникает вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности по ст. 309 УК РФ, если принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний имело место в момент совершения преступления или непосредственно после его совершения, когда органам предварительного расследования еще не стало известно о совершенном деянии». Однако поскольку «в данной ситуации с точки зрения УПК РФ субъектов посягательства, каковыми являются потерпевший или свидетель, еще нет, т.е. указанные лица процессуально находятся за пределами предварительного расследования и судебного разбирательства, то и преступление, предусмотренное ст. 309 УК РФ, отсутствует, а есть состав преступления против личности»².

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 2 т. 2-е изд. / под ред. А. В. Бриллиантова. М. : Проспект, 2015. Т. 2.

Имеется и противоположное мнение, в соответствии с которым потерпевшим от преступления, предусмотренного ст. 309 УК РФ, может быть лицо, «которое еще не допрашивалось в качестве свидетеля или потерпевшего в ходе предварительного следствия или в суде»³.

Проведенный нами анализ материалов судебной практики применения ст. 309 УК РФ выявил решения, аналогичные решению органов следствия по рассматриваемому делу Д. и С. Примером могут служить следующие дела.

И. Р. умышленно на почве возникших в ходе конфликта личных неприязненных отношений с целью причинения тяжкого вреда здоровью нанес пять ударов руками по различным частям тела П. С., причинив потерпевшему тяжкий вред здоровью, опасный для его жизни, в виде тупой травмы живота с разрывом селезенки. Через три дня И. Р., зная о проведении в отношении него проверки по факту причинения тяжкого вреда здоровью П. С., угрожая применением насилия, потребовал от потерпевшего дачи ложных показаний. П. С. угрозу применения насилия воспринял реально, поскольку имелись основания опасаться ее осуществления, и дал ложные показания о получении им телесных повреждений якобы в результате падения с балкона своей квартиры. В результате этого участковым уполномоченным полиции отдела МВД России было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Суд признал И. Р. виновным в принуждении потерпевшего к даче ложных показаний, то есть в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 309 УК РФ⁴.

Б., после неоднократного применения насилия в отношении К., находясь в состоянии алкогольного опьянения в квартире потерпевшей, умышленно, с целью принуждения к отказу от заявления о привлечении его к уголовной от-

ветственности и к уклонению от дачи показаний в качестве потерпевшей по уголовному делу высказал угрозу убийством в адрес потерпевшей и нанес ей два удара кулаком по лицу, пять ударов ногой по телу, четыре удара ногой по рукам, причинив ей легкий вред здоровью. Суд квалифицировал действия Б. по ч. 3 ст. 309 УК РФ как принуждение потерпевшего к уклонению от дачи показаний, соединенное с угрозой убийством, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья⁵.

А. В. нанес побои Ф. И., которая по данному факту обратилась в ОМВД России с заявлением о привлечении А. В. к уголовной ответственности. Через два дня А. В., находясь в квартире потерпевшей, с целью избежать уголовной ответственности за нанесение побоев ей, потребовал забрать из органа внутренних дел заявление о привлечении его к уголовной ответственности и не давать показания против него, применив насилие, не опасное для жизни и здоровья Ф. И. Он нанес потерпевшей один удар кулаком в лицо, а также множество ударов руками и ногами по телу потерпевшей, сдавливал ногой ее грудную клетку, а затем правой рукой стал сдавливать шею Ф. И., производя удушье потерпевшей, высказывая при этом в ее адрес угрозы убийством. Потерпевшая угрозы А. В. восприняла реально и, опасаясь осуществления данных угроз, с целью прекращения его противоправных действий дала обещание забрать из органа внутренних дел заявление о привлечении А. В. к уголовной ответственности, а также не давать показания против него. Районным судом действия А. В. квалифицированы по ч. 3 ст. 309 УК РФ как принуждение потерпевшего к уклонению от дачи показаний, соединенное с угрозой убийством, совершенное с применением насилия не опасного для жизни и здоровья⁶.

³ Крылова Н. Е. Подкуп свидетеля, потерпевшего и иных участников процесса: проблемы теории и правоприменения // Уголовное право. 2018. № 3. С. 58—71.

⁴ Приговор Октябрьского городского суда Республики Башкортостан от 6 мая 2015 г. № 1-170/2015 по делу № 1-170/2015 // URL: <https://sudact.ru/regular/court/zYv7dCgFRLrS/>.

⁵ Приговор Малмыжского районного суда Кировской области от 6 июня 2014 г. № 1-26/14(16043) 1-26/2014 // URL: <https://sudact.ru/regular/court/GHmKa8eKTGUQ/>.

⁶ Приговор Хасанского районного суда Приморского края от 13 октября 2016 г. № 1-169/2016 по делу № 1-169/2016 // URL: <https://sudact.ru/regular/court/LtPBVGHPzBxK/>.

Если говорить о позиции высших судебных инстанций по рассматриваемому вопросу, то она сводится к следующему.

Конституционный Суд РФ в определении от 17.11.2011 № 1555-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Смирновой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, что «правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения: он лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя или суда о признании потерпевшим, но не формируется им, поскольку обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, в частности потерпевшим, а наличием определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующих прав».

В постановлении от 13.06.2019 № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей ст. 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова» Конституционный Суд РФ напомнил о том, что уголовно-процессуальные механизмы, устанавливаемые федеральным законодателем, должны «в максимальной степени способствовать защите от преступлений, предупреждению их негативных последствий для прав и охраняемых законом интересов граждан, а также упрощать жертвам таких посягательств доступ к правосудию». Отвечая в этом же постановлении на вопрос о том, с какого момента лицо может считаться потерпевшим, Конституционный Суд РФ указал следующее: «Поскольку преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, каковым признается время совершения общественно опасного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий (ст. 9 УК Российской Федерации), а сами вредные последствия в виде физическо-

го, имущественного, морального вреда возникают с момента их причинения конкретному лицу (или с момента, когда лицу стало об этом известно), такое лицо, по существу, является потерпевшим в силу самого факта причинения ему преступлением вреда, а не вследствие вынесения решения о признании его потерпевшим (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 г. № 131-О, от 17 ноября 2011 г. № 1555-О-О и др.)».

По рассматриваемому вопросу с Конституционным Судом РФ солидарен и Верховный Суд РФ. Так, в постановлении от 29.06.2010 № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» Пленум Верховного Суда разъяснил, что «правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения, и лишь процессуально оформляется постановлением (дознавателя, следователя или суда. — С. К.) о признании потерпевшим, но не формируется им».

Имеющиеся разъяснения высших судебных инстанций государства однозначно свидетельствуют о необходимости учета при принятии уголовно-процессуальных решений в отношении лица, которому преступлением причинен вред, его фактического положения. Само же формальное признание данного лица потерпевшим постановлением должностных лиц правоохранительных органов или судом является лишь констатацией такого положения.

Далее, говоря о названном в ст. 309 УК РФ потерпевшем, следует обратить внимание на то, что объектом предусмотренного ею преступления является правосудие (интересы правосудия). Не вызывает сомнений, что принуждение потерпевшего к отказу (уклонению) от подачи заявления в правоохранительные органы по факту совершенного в его отношении преступления посягает на правосудие, поскольку препятствует изобличению и привлечению к уголовной ответственности виновного лица.

Кроме того, необходимо отметить, что отказ такому лицу в защите его прав как потерпевшего только потому, что он еще таковым формально не признан, и, наоборот, разрешение этого лицу, формально признанному потерпевшим,

нарушает принцип равенства граждан перед законом, закрепленный в Конституции РФ (ст. 19) и УК РФ (ст. 4).

Таким образом, анализ положений УК РФ, УПК РФ о потерпевшем во взаимосвязи с соответствующими постановлениями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ свидетельствует о том, что применение уголовно-правовых норм о потерпевшем должно преследовать цель защиты его прав и интересов. Принуждение такого лица к даче показаний или уклонению от дачи показаний фактически посягает на правосудие независимо от того, признано оно официально потерпевшим со стороны должностных лиц правоохранительных органов и суда или нет. Соответственно, мнение о том, что «лицо получает статус потерпевшего только после возбуждения уголовного дела», не пред-

ставляется в достаточной степени обоснованным, в том числе по причине несоответствия правовой позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

Наряду с этим, следует признать, что формально принуждение потерпевшего к уклонению от подачи заявления (или подкуп его с этой целью) не равнозначно принуждению к уклонению от дачи показаний, поскольку подача заявления в правоохранительные органы о совершенном преступлении нельзя считать дачей показаний. В этом смысле следует признать, что ст. 309 УК РФ содержит пробел, который необходимо устранить, в том числе по изложенным выше соображениям. Представляется, что диспозицию ч. 2 ст. 309 УК РФ следует дополнить указанием на принуждение к уклонению от подачи заявления о преступлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белоцерковский С. Д. Направления оптимизации уголовного законодательства в контексте оптимизации системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью // Lex russica. — 2018. — № 1. — С. 126—143.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 2 т. — 2-е изд. / под ред. А. В. Бриллиантова. — М. : Проспект, 2015. — Т. 2. — 704 с.
3. Крылова Н. Е. Подкуп свидетеля, потерпевшего и иных участников процесса: проблемы теории и правоприменения // Уголовное право. — 2018. — № 3. — С. 58—71.
4. Райгородский В. В. Уголовно-правовая характеристика подкупа или принуждения к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2009. — 27 с.

Материал поступил в редакцию 1 августа 2019 г.

RESPONSIBILITY FOR BRIBERY OR COERCION TO TESTIFY OR AVOIDANCE OF GIVING TESTIMONY OR MISINTERPRETING (ART. 309 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION): LEGISLATIVE STRUCTURE AND IMPLEMENTATION PRACTICES

Samvel M. Kochoi, Dr. of Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Honorary Worker of Justice of Russia
sam.kochoi@bk.ru
9 Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russia

Abstract. *The text analysis of Art. 309 of the Criminal Code of the Russian Federation revealed a number of shortcomings in the legislative structure of the component elements of a crime provided for therein. It is concluded*

that a different degree of danger of bribery and coercion of the participants in the legal proceedings underlying the design of their basic structures (parts 1 and 2 of Art. 309 of the Criminal Code of the Russian Federation) must be sustained in their qualified compositions (part 4 of Art. 309 of the Criminal Code RF). That is, bribery committed by an organized group and coercion committed by an organized group should be provided not in one but in different parts of Art. 309 of the Criminal Code, containing various sanctions.

In Art. 309 of the Criminal Code, the use of violence that is not dangerous to life or health is a qualifying element of coercion of participants in legal proceedings (part 3). Consequently, the use of violence dangerous to life or health can only be an element of coercion of these persons.

Further differentiation of responsibility is required under Part 2 of Art. 309 of the Criminal Code, since coercion to action is objectively more dangerous than coercion to inaction.

Other gaps in the legislative structure of Art. 309 of the Criminal Code of the Russian Federation were identified in the course of a study of the judicial investigative practice of its application. It is concluded that formally forcing the victim to avoid reporting the crime (or bribing him for this purpose) is not tantamount to forcing him to avoid giving testimony, since reporting a crime with the law enforcement authorities cannot be considered a testimony. In this sense, it should be recognized that the disposition of the norm contained in Part 2 of Art. 309 of the Criminal Code, contains a gap that must be addressed by pointing to coercion to avoid reporting a crime.

Keywords: *coercion, bribery, victim, crime against justice, judicial practice, participants in legal proceedings, avoidance of giving testimony, Criminal Code of the Russian Federation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belocerkovskij S. D. Napravleniya optimizacii ugovnogo zakonodatel'stva v kontekste optimizacii sistemy pravovogo regulirovaniya bor'by s organizovannoj prestupnost'yu // Lex russica. — 2018. — № 1. — S. 126—143.
2. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) : v 2 t. — 2-e izd. / pod red. A. V. Brilliantova. — M. : Prospekt, 2015. — T. 2. — 704 s.
3. Krylova N. E. Podkup svidetelya, poterpevshego i inyh uchastnikov processa: problemy teorii i pravoprimeneniya // Ugolovnoe pravo. — 2018. — № 3. — S. 58—71.
4. Rajgorodskij V. V. Ugolovno-pravovaya harakteristika podkupa ili prinuzhdeniya k dache pokazanij ili ukлонeniyu ot dachi pokazanij libo k nepravil'nomu perevodu : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Rostov n/D, 2009. — 27 s.

А. А. Дегтерев*

Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов: проблемы объекта, потерпевшего и предмета преступления

Аннотация. Статья посвящена анализу объекта основного состава преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, относящегося к числу дискуссионных. Рассматриваются сущность воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации. Дается новая трактовка непосредственного объекта преступления. Автор выделяет два непосредственных объекта: основным являются средства массовой информации как подсистема (структурный элемент) политической системы; дополнительным — неприкосновенность личности. По мнению автора, такое соотношение основного и дополнительного непосредственных объектов соответствует теоретическим положениям, согласно которым они должны охватывать общественные отношения, охраняемые нормами различных глав УК РФ. В составе преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, автор выделяет потерпевшего как факультативный признак объекта и приходит к выводу, что в рассматриваемом преступлении воздействие осуществляется не на информацию, которую собирается распространить журналист, а на него самого, поскольку именно его принуждают к совершению или отказу от совершения определенных действий.

Ключевые слова: профессиональная деятельность журналистов, информация, политические права, свобода мысли, свобода слова, свобода печати, публичные мероприятия, управление делами государства, государственные органы, органы местного самоуправления.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.109-121

Статья 144 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации. Все специалисты,

обращавшиеся к проблеме ответственности за это преступление, характеризуют его непосредственный объект практически одинаково (небольшие нюансы не меняют характеристики данного элемента состава): таковым, например, признают политические права и свободы¹; сво-

¹ См.: Уголовное право Российской Федерации : краткий курс / науч. ред. Е. В. Благов. М., 2019. С. 448. См. также: Алиев В. М. Конституционные и уголовно-правовые аспекты защиты прав и свобод человека и гражданина // Российский следователь. 2017. № 20.

© Дегтерев А. А., 2019

* Дегтерев Андрей Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета
degtere vand@rambler.ru
410056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а

боду печати и других средств массовой информации².

В первом случае круг общественных отношений чрезмерно расширен и скорее мог бы относиться к видовому объекту, поскольку политические права и свободы не сводятся к праву граждан на информацию. Политические права и свободы — это предусмотренные Конституцией РФ формы и гарантии возможности участия гражданина России в государственной, общественной, политической жизни, обеспечивающие его политическое самоопределение и свободу, а также участие в управлении делами государства и общества. К политическим свободам относятся:

- свобода мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ);
- право на информацию (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ);
- право на объединение (ст. 30 Конституции РФ);
- право на проведение публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ);
- право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ);
- право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Таким образом, непосредственному объекту преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, придано значение видового, что не позволяет вычленив те общественные отношения, которым непосредственно причиняется вред при совершении указанного деяния.

Во втором случае содержание объекта, на наш взгляд, искажено. В статье 29 Конститу-

ции РФ говорится о свободе слова и массовой информации, гарантией которой является запрет на цензуру, т.е. требование к редакциям средств массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также запрещение на распространение последних или их частей. Следовательно, указанное конституционное положение относится к свободе массовой информации, а не к свободе *средств* массовой информации. К тому же в данной трактовке объекта трудно понять, о какой свободе средств массовой информации идет речь: экономической, организационной, идеологической и т.д.?

М. А. Селезнев, комментируя ст. 144 УК РФ, объектом преступления называет законные права профессионального журналиста на распространение информации или отказ от ее распространения³. В литературе это вызвало обоснованную критику. В частности, Л. Л. Кругликов и Е. В. Красильникова обратили внимание на то, что «журналист правомочен не только распространять информацию, но и обладает массой иных прав и обязанностей...»⁴.

В некоторых случаях авторы вместо общественных отношений, которые терпят урон от преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, в качестве объекта указывают сферу, в которой оно совершается, — законную профессиональную деятельность журналистов⁵.

Крайне неудачным является, с одной стороны, отнесение рассматриваемого преступления к посягательствам против трудовых прав

Т. Ш. Изятов, анализируя подобного рода определения объекта преступления, пишет: «...в современных условиях информационной свободы этот подход представляется анахронизмом. Думается, что свободу мысли и слова, а также весь набор правомочий человека в области информации... давно уже пора отнести к группе личных прав...» (Изятов Т. Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12).

² См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный) / под ред. Н. Г. Кадникова. М., 2019. С. 338.

³ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Расширенный уголовно-правовой анализ / под общ. ред. В. В. Мозякова. М., 2003. С. 282.

⁴ Кругликов Л., Красильникова Е. Объект воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144 УК РФ) // Уголовное право. 2007. № 4. С. 49.

⁵ См.: Малиновский А. А. Новый УК и свобода прессы // Законность. 1996. № 11. С. 16.

граждан; с другой — трактовка его объекта как свободы средств массовой информации. М. А. Скрябин пишет: «Непосредственным объектом состава ст. 144 являются общественные отношения, охраняющие свободу средств массовой информации в сфере реализации профессиональной деятельности журналистов»⁶.

Оставляя в стороне некорректность формулировки (по автору, объект относится к составу статьи, чего не может быть по определению), отметим два обстоятельства. Во-первых, допущена подмена определяемого понятия: вместо объекта преступления фактически речь идет об общественных отношениях, охраняющих свободу средств массовой информации, что, разумеется, не одно и то же. Во-вторых, трудовые права регулируют правовое положение человека как наемного работника — участника трудовых отношений. К ним относятся:

- право на свободный труд;
- право на безопасные и гигиенические условия труда;
- право на оплату труда не ниже установленного государством минимума;
- право на индивидуальные и коллективные трудовые споры (включая право на забастовку);
- право на защиту от безработицы;
- право на отдых⁷.

Как нам представляется, ни одно из указанных прав журналиста при совершении преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, не нарушается.

Кроме того, достаточно неопределенным выглядит указание в характеристике анализируемого объекта на «сферу реализации профессиональной деятельности журналистов».

Ряд авторов выделяют два видовых объекта преступления: основным видовым объектом

воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов признают гарантированное Конституцией РФ право на свободное распространение информации; факультативным видовым объектом — здоровье, честь, достоинство, собственность потерпевшего⁸.

Более сложную конструкцию объекта преступления в кандидатской диссертации предлагает Е. В. Красильникова. Она выделяет групповой, видовой и непосредственный объекты воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов. Групповым признаются «общественные отношения, возникающие при реализации социальных прав и свобод человека и гражданина»; видовым — реализация «социального права на свободное распространение журналистом собранной в установленном порядке информации»; непосредственным — «общественные отношения, складывающиеся при нарушении отдельного социального правомочия журналистов (или их группы)»⁹.

Как нам представляется, в этом случае нарушено соотношение видов объектов (мы оставляем в стороне обоснованность выделения группового объекта; как известно, многие авторы этого не делают): применительно к первому и третьему объектам говорится об общественных отношениях, ко второму — о деятельности (одно из лексических значений слова «реализация» — осуществление, проведение). При характеристике объектов как общественных отношений относительно группового объекта указано, что они возникают при реализации соответствующих прав. Однако несложно предположить, что в этом случае возникают сотни общественных отношений, которые не входят и не могут входить в объект уголовно-правовой охраны. Иными словами, предложенное опре-

⁶ Уголовное право России. Особенная часть / под ред. Ф. Р. Сундунова, М. В. Талан. М., 2013. С. 143.

⁷ См. об этом подробно: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2019.

⁸ См.: Кругликов Л., Красильникова Е. Указ. соч. С. 49.

Надо иметь в виду, что классификацию объекта «по горизонтали» авторы осуществляют на уровне не непосредственного, как делает большинство криминалистов, а видового объекта.

⁹ Красильникова Е. В. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144 УК РФ): вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

деление, по сути, должным образом не конкретизировано. Это же имеет место и в отношении характеристики третьего вида объекта; кроме того, согласно трактовке автора нарушаются не общественные отношения, а отдельное правомочие.

Наряду с указанными видами объектов Е. В. Красильникова выделяет¹⁰:

- 1) основной объект преступления — общественные отношения, обеспечивающие гарантированное Конституцией РФ право на свободное распространение информации, собранной в установленном порядке. Как и у некоторых других авторов, здесь имеет место подмена определяемого понятия: вместо общественных отношений, характеризующих объект, выделяются общественные отношения, обеспечивающие право на распространение информации;
- 2) дополнительный объект — альтернативно жизнь, здоровье, телесная и (или) психическая неприкосновенность, честь и достоинство, собственность журналиста или его близких и т.д. Между тем очевидно, что охрана жизни не охватывается ст. 144 УК РФ;
- 3) факультативный объект — общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование государственного аппарата и аппарата местного самоуправления

как в целом, так и отдельных его звеньев. Помимо той же подмены, содержание этого вида объекта необоснованно ограничено деятельностью указанных аппаратов власти и местного самоуправления. Этот вид объекта выделяется Е. В. Красильниковой, как и некоторыми другими авторами, исходя из квалифицирующего признака, указанного в ч. 2 ст. 144 УК РФ, — воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, совершенное лицом с использованием своего служебного положения. Но в этом случае не учитывается, что использовать служебное положение могут два вида субъектов преступления: а) лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации (примечание к ст. 201 УК РФ); б) должностное лицо (примечание к ст. 285 УК РФ). Однако при характеристике факультативного объекта учитывается только использование служебного положения должностным лицом.

Некоторые ученые полагают, что преступление, предусмотренное ст. 144 УК РФ, посягает на два непосредственных объекта: основной и дополнительный¹¹. Основным признается установленный порядок профессиональной деятельности журналиста; дополнительным — свобода печати и других средств массовой информа-

¹⁰ См.: Красильникова Е. В. Указ. соч.

¹¹ Ю. В. Каримова выделяет весь набор непосредственных объектов «по горизонтали»: основной, дополнительный и факультативный. Основной охватывает «общественные отношения, пострадавшие при нарушении прав журналистов, связанных с осуществлением ими своей профессиональной деятельности в соответствии с законом»; дополнительный — жизнь, здоровье, честь, достоинство, имущество как самого журналиста, так и его близких; факультативный (применительно к преступлению, охватываемому ч. 2 ст. 144 УК РФ) — «общественные отношения, которые направлены на нормальную работу государственного аппарата и аппарата местного самоуправления» (Каримова Ю. В. Определение объекта воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 129). Такая характеристика объектов страдает рядом недостатков. Во-первых, трактовка основного объекта является достаточно неопределенной, размытой; из предложенной его характеристики практически невозможно понять, о каких общественных отношениях идет речь; во-вторых, жизнь кого-либо, как уже указывалось, не может выступать дополнительным объектом, в этом нетрудно убедиться, обратившись к тексту уголовно-правового запрета и санкциям ст. 144 УК РФ; в-третьих, имущество не может признаваться объектом по определению (таковым является собственность); в-четвертых, в природе не существует общественных отношений, направленных на нормальную работу кого-либо или чего-либо; в этом случае искажается суть общественных отношений как отношений между людьми (см.: Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1986. С. 333).

ции¹². Норма о данном преступлении находится в гл. 19 УК РФ. Следовательно, по мысли законодателя, преступлением нарушаются конституционные права и свободы человека и гражданина. Исходя из *de lege lata* в рамках указанных прав и свобод находится и непосредственный объект преступления. В статье 144 УК РФ порядок деятельности журналиста вообще не упоминается, да и трудно предположить, что в этом случае имеется в виду. В толковых словарях русского языка выделяется более пяти лексических значений слова «порядок»: правильное, налаженное состояние, расположение чего-нибудь; последовательный ход чего-нибудь; правила, по которым совершается что-нибудь, и т.д. При таких трактовках представляется сомнительным, что порядок может характеризовать объект какого-либо преступления вообще и анализируемого в частности.

Дополнительный объект в интерпретации автора по объему содержания шире основного и более присуща последнему, однако и в этом случае допущена ошибка, на которую уже обращалось внимание: уголовный закон не охраняет свободу *средств* массовой информации.

Таким образом, предложенное определение объекта преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, во-первых, не соответствует сути уголовно-правового запрета и поставленным под охрану общественным отношениям; во-вторых, противоречит теоретическим положениям, согласно которым дополнительный объект «находится в плоскости иного родового объекта, чем основной непосредственный объект»¹³.

Т. Н. Нуркаева¹⁴ и Л. Г. Мачковский¹⁵ рассматриваемое преступление относят к числу деяний, посягающих на личные (гражданские) права и свободы человека.

На наш взгляд, приведенные и иные подобного рода трактовки непосредственного объекта воспрепятствования законной профессиональ-

ной деятельности журналистов обусловлены одним общим обстоятельством — местом ст. 144 в Особенной части УК РФ. Включение ее в гл. 19 УК РФ, в которой интегрированы преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, не могло не породить ряд проблем, относящихся в первую очередь к правовой природе рассматриваемого преступления.

В литературе устоялось мнение, что в Особенной части УК РФ преступления классифицированы по их родовому объекту, а в рамках последнего — по видовому объекту. Исходя из этого, как правило, и определяются соответствующие общественные отношения, характеризующие один из указанных объектов.

К сожалению, при формировании разд. 16 УК РФ был допущен ряд существенных и формально-логических ошибок, которые повлекли за собой другие нарушения, в частности в определении соотношения родового и видового объектов. Указанный раздел УК РФ называется «Преступления против личности»; следуя логике законодателя, можно предположить, что он объединяет преступления против личности. Между тем гл. 19 УК РФ, входящая в этот раздел, называется «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина». Понятие «человек» шире, чем понятие «личность», а последнее шире, чем понятие «гражданин», которое указывает лишь на политико-правовую связь с определенным государством. «Здесь, с одной стороны, объект главы определен шире, чем раздел, а с другой — если термин “гражданин” выражает смысл, который вкладывает в него гражданское право (ст. 17 ГК), т.е. физическое лицо, поскольку правоспособность гражданина возникает с момента его рождения, понятие “гражданин” отождествляется с понятием “человек”. И в этом содержании оба понятия равнозначны. Формулировку следует считать затемняющей сущность и содержание правоох-

¹² См.: Уголовное право России. Части Общая и Особенная / под ред. А. В. Бриллиантова. М., 2008. С. 499.

¹³ Агаев И. Б. Состав преступления. М., 2008. С. 47.

¹⁴ См.: Нуркаева Т. Н. Личные (гражданские) права и свободы человека и их обеспечение уголовно-правовыми средствами (вопросы теории и практики). Уфа, 2001. С. 206.

¹⁵ См.: Мачковский Л. Г. Охрана личных, политических и трудовых прав в уголовном законодательстве России и зарубежных стран. М., 2004. С. 85.

раняемого блага. Ибо одно и то же, выраженное посредством двух тождественных понятий, ничего не добавляет к сущности той реальности, которую оно отражает»¹⁶.

Вряд ли можно признать удачным и название гл. 19 УК РФ. Создается двоякое впечатление: во-первых, можно считать, что все конституционные права и свободы сводятся лишь к тем, которые указаны в данной главе; во-вторых, права и свободы человека и гражданина, охраняемые нормами других глав УК РФ, не являются конституционными. Очевидно, что оба предположения ошибочны; ошибка обусловлена отмеченным ранее законодательным решением.

Кроме того, использование в названии гл. 19 УК РФ понятий «права человека» и «свободы человека» требует, на наш взгляд, определения их соотношения.

Согласно философским словарям эти понятия во многом сходны (хотя между ними имеются некоторые различия). Так, они трудно различимы по юридической природе, нормативному закреплению как в международных правовых актах, так и в национальном законодательстве, системе защиты и механизме реализации.

Свобода — это способность человека действовать в соответствии со своими интересами и целями¹⁷. А. Я. Азаров подчеркивает, что свобода человека представляет собой сферу человеческой деятельности, в которую государство не должно вмешиваться. Это, конечно, не означает, что оно безучастно к проявлению свободы человека. Во-первых, государство правовыми нормами очерчивает круг дозволенного, границы свободы; во-вторых, принимает меры к обеспечению свободы человека, защите от вмешательства других лиц¹⁸.

Ю. С. Гамбаров, основываясь на мнении Б. Констана¹⁹ и Г. Еллинека²⁰, обращал внимание на то, что свобода в юридическом смысле есть единое понятие, имеющее виды (например, политическая, экономическая и т.д.)²¹. Между тем в названии гл. 19 УК РФ слово «свобода» использовано во множественном числе.

Прежде чем дать определение объекта рассматриваемого преступления, необходимо решить один принципиальный вопрос: в данном случае имеет место однообъектное или двухобъектное посягательство? Для этого надо хотя бы абрисно представить механизм его совершения. При характеристике последнего необходимо учесть способ воспрепятствования — принуждение журналиста. Следовательно, в механизм должен быть обязательно включен потерпевший, чья неприкосновенность нарушается путем указанного воздействия. Если исключить это, то, по сути, нивелируется значение способа совершения преступления, который в качестве криминообразующего признака отражен в ст. 144 УК РФ. Надо заметить, что данный прием законодательной техники не является исключительным; по такому принципу сформулирован ряд уголовно-правовых норм, в которых в качестве способа совершения деяния указано дополнительное действие, причиняющее вред личности: изнасилование и насильственные действия сексуального характера (ст. 131 и 132 УК РФ), посягательство на жизнь (ст. 277, 295 и 317 УК РФ) и др.

Таким образом, первая группа отношений, которые терпят урон при воспрепятствовании законной профессиональной деятельности, относится к личности потерпевшего.

Выявление сущности второй группы отношений зависит от того, каковой будет признана

¹⁶ Лысов М. Д. Логико-структурный анализ понятий и признаков преступлений в действующем Уголовном кодексе РФ // Государство и право. 1997. № 12. С. 74.

¹⁷ См.: Философский словарь. С. 47.

¹⁸ См.: Азаров А. Я. Права человека. М., 1995. С. 28—29.

¹⁹ Констан Бенжамен (Анри-Бенжамен Констан де Ребек, 1767—1830) — французский и швейцарский писатель, общественный и политический деятель.

²⁰ Еллинек Георг (1851—1910) — немецкий юрист, государствовед, представитель юридического позитивизма.

²¹ См. об этом подробно: Гамбаров Ю. С. Свобода и ее гарантии. СПб., 1910. С. 74—98.

юридическая природа рассматриваемого преступления, а значит, и как будет определено место нормы в системе Особенной части УК РФ. Как уже указывалось, в настоящее время все криминалисты исходят из того, что деяние считается посягательством на конституционные права и свободы человека и гражданина. Однако такой подход законодателя к сущности уголовно-правового запрета вызывает сомнения. Как, например, можно говорить о нарушении конституционных прав человека и гражданина при принуждении к распространению сведений, соответствующих действительности? Казалось бы, наоборот, в этом случае обеспечивается право на получение информации.

На наш взгляд, дело в том, что юридическая природа рассматриваемого деяния совершенно иная, а не та, которая признана законодателем, а вслед за ним — учеными и практическими работниками.

Средства массовой информации, как указывалось, являются структурным элементом политической системы государства. Следовательно, при воспрепятствовании деятельности журналиста виновный посягает на средства массовой информации как институционально-субъектную, информационную подсистему политической системы, устанавливающую связь между властью, политическими и общественными организациями и гражданами страны. Место нормы, предусматривающей ответственность за воспрепятствование профессиональной работе журналиста, — в гл. 29 УК РФ, которая объединяет преступления против основ конституционного строя и безопасности государства.

Исходя из сказанного, можно утверждать, что преступление, предусмотренное ст. 144 УК РФ, является сложным по структуре, имеет два непосредственных объекта: основным являются средства массовой информации как подсистема

(структурный элемент) политической системы; дополнительным — неприкосновенность личности. Такое соотношение основного и дополнительного непосредственных объектов соответствует теоретическим положениям, согласно которым они должны охватывать общественные отношения, охраняемые нормами различных глав УК РФ.

В составе преступления, предусмотренном ст. 144 УК РФ, как уже говорилось, необходимо выделить потерпевшего как факультативный признак объекта²². В законе он обозначен родовым понятием «журналист»; легальное толкование термина содержится в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 6 июня 2019 г.) «О средствах массовой информации»²³. Согласно ст. 2 этого Закона под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию.

Из этого определения можно выделить признаки, характеризующие лицо как журналиста. Так, указанные виды деятельности должны производиться для средства массовой информации, имеющего государственную регистрацию. Следовательно, речь идет о корреспондентах, операторах, редакторах и некоторых других работниках. В литературе к их числу относят и корректора²⁴. Однако он не занимается ни одним из видов деятельности журналиста, хотя, безусловно, связан с ней. В его обязанности входит правка орфографических и пунктуационных ошибок, опечаток, обеспечение единообразного написания различных символов и знаков, соответствия оформления текста ГОСТу. К числу потерпевших нельзя относить и блогеров, веду-

²² О потерпевшем в уголовном праве подробно см., например: *Анощенкова С. В.* Уголовно-правовое учение о потерпевшем. М., 2009; *Батюкова Е. В.* Потерпевший в уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995; *Фаргиев И. А.* Уголовно-правовые и криминологические основы учения о потерпевшем. СПб., 2009.

²³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

²⁴ См.: *Тимошенко В. А., Смушкин А. Б.* Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

щих собственный блог (электронный дневник) и администрирующих его.

Средство массовой информации — периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием²⁵. Это средство, как явствует из его определения, должно иметь постоянное название, предназначаться для распространения массовой информации, т.е. печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных сообщений и материалов для неограниченного круга лиц; оно должно пройти государственную регистрацию (ст. 8 Закона)²⁶. Средство массовой информации считается зарегистрированным с даты принятия регистрирующим органом решения о его регистрации и внесения соответствующей записи в реестр зарегистрированных средств массовой информации²⁷.

Сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может быть зарегистрирован как сетевое издание; сайт, не прошедший

регистрацию, не может признаваться средством массовой информации.

Надо иметь в виду, что законодательством предусмотрено освобождение ряда средств массовой информации от регистрации. В соответствии со ст. 12 указанного Закона не требуется регистрации:

- 1) средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов;
- 2) периодических печатных изданий тиражом менее 1 тыс. экземпляров;
- 3) радио- и телепрограмм, распространяемых по кабельным сетям, ограниченным помещением и территорией одного государственного учреждения, одной образовательной организации или одного промышленного предприятия либо имеющих не более 10 абонентов;
- 4) аудио- и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом не более 10 экземпляров.

²⁵ Закон выделяет следующие виды средств массовой информации:

- 1) периодическое печатное издание — газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название) и выходящее в свет не реже одного раза в год;
- 2) радио-, теле-, видео-, кинохроникальная программа — совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное наименование (название) и выходящая в свет (в эфир) не реже одного раза в год;
- 3) специализированное — средство массовой информации, для регистрации и распространения продукции которого законодательством установлены специальные правила. К ним относятся рекламные и эротические издания (ст. 36 и 37 Закона «О средствах массовой информации»);
- 4) телеканал, радиоканал — сформированная в соответствии с сеткой вещания (программой передач) и выходящая в свет (эфир) под постоянным наименованием (названием) и с установленной периодичностью совокупность теле-, радиопрограмм и (или) соответственно иных аудиовизуальных, звуковых сообщений и материалов; выделяются обязательные общедоступные телеканалы и (или) радиоканалы — телеканалы и радиоканалы, подлежащие распространению во всех средах вещания без взимания платы с потребителей (телезрителей, радиослушателей) за право просмотра и прослушивания;
- 5) сетевое издание — сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации.

²⁶ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 (в ред. от 9 февраля 2012 г.) «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

²⁷ См.: Порядок ведения регистрирующим органом реестра зарегистрированных средств массовой информации, утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций // Российская газета. 2012. 7 марта.

Для признания журналиста потерпевшим в смысле ст. 144 УК РФ необходимо, чтобы он был связан с редакцией²⁸ трудовыми или договорными отношениями. Другими словами, он должен быть ее штатным работником либо должен выполнять работу, указанную в Законе «О средствах массовой информации», по гражданско-правовому договору. Журналистом признается и внештатный корреспондент (автор), не связанный с редакцией указанными выше отношениями, а выполняющий лишь ее разовые поручения или представляющий уже готовый материал, при условии, что имеется документальное подтверждение его связи с редакцией. Это, в частности, вытекает из ст. 52 указанного Закона, в которой говорится: «Профессиональный статус журналиста... распространяется:

- на штатных сотрудников редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений или материалов для многотиражных газет и других средств массовой информации, продукция которых распространяется исключительно в пределах одного предприятия (объединения), организации, учреждения;
- на авторов, не связанных с редакцией средствами массовой информации трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею своими внештатными авторами или корреспондентами, при выполнении ими поручений редакции».

В статье 144 УК РФ специально оговаривается, что деятельность журналиста должна быть законной. При воздействии на него в случае неправомерных действий, в том числе связанных со сбором информации, юридическая оценка деяния должна охватывать всю совокупную характеристику содеянного: от обстоятельств,

исключающих преступность деяния, до причинения вреда потерпевшему; в последнем случае квалификация по ст. 144 УК РФ исключается.

Потерпевшим в этом преступлении, вопреки утверждению В. В. Палий, не могут быть близкие журналиста²⁹. Если законодатель берет под охрану не только самого потерпевшего, но и его близких, то он это непосредственно указывает в самой уголовно-правовой норме. В статье 144 УК РФ близкие журналиста не упоминаются. Именно в связи с этим предлагается расширить круг потерпевших, включив в него и указанных лиц³⁰.

В законе потерпевший указан во множественном числе — журналисты. Множественное число при отражении в законе криминообразующего признака используется тогда, когда единственное число не отражает и не может отразить отображаемое явление. В связи с этим закономерно возникает вопрос: есть ли состав рассматриваемого преступления в случае принуждения к указанному в законе поведению одного журналиста? Грамматическое толкование исключает его. Однако отвечает ли такая характеристика потерпевшего социальным реалиям? Думается, что нет. Более того, как правило, при совершении рассматриваемого преступления речь идет об одном журналисте, реже — о нескольких лицах, являющихся соавторами. Но единственное число, характеризующее потерпевшего, в такой ситуации не будет выступать препятствием для юридической оценки содеянного (все, что выше нижнего порога, будет охватываться нормой). На наш взгляд: в законодательном тексте указана синекдоха³¹: вместо единственного числа употреблено множественное. Этот стилистический оборот должен быть устранен, что позволит

²⁸ В соответствии со ст. 2 Закона «О средствах массовой информации» под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации.

²⁹ См.: Уголовное право. Особенная часть / под ред. А. И. Чучаева. М., 2018. С. 91.

³⁰ См., например: Красильникова Е. В. Указ. соч. С. 8.

³¹ Синекдоха — вид метонимии (оборота речи, трóпа, выражающегося в замене одного слова другим на основании смежности двух понятий), стилистический оборот, состоящий в употреблении большего вместо меньшего, целого вместо части, общего вместо частного (см.: Словарь иностранных слов в русском языке / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М., 1996. С. 637).

уточнить содержание уголовно-правового запрета.

Наряду с потерпевшим, в литературе выделяется предмет преступления, под которым понимается «массовая информация (в смысле, заложенном в Законе РФ «О средствах массовой информации»), подготовленная журналистом (или находящаяся в иной степени готовности) для распространения в СМИ»³². На наш взгляд, выделение информации как предмета преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, не вытекает из описания уголовно-правового запрета, не согласуется с теоретическими положениями о сущности предмета преступления как признака объекта и его роли в механизме общественно опасного посягательства.

Здесь необходимо оговориться: в целом мы поддерживаем позицию, высказанную в литературе, что информация сама по себе, как таковая может выступать и в ряде случаев по УК РФ выступает предметом преступления³³. Речь же идет о дискуссионности ее признания предметом преступления в воспрепятствовании законной профессиональной деятельности журналистов.

В литературе под предметом преступления принято считать «указанный в законе объект материального мира, путем создания или воздействия на который виновный непосредственно осуществляет посягательство на объект преступления»³⁴. Из сказанного вычленим три момента, имеющих значение для анализируемого вопроса: во-первых, предмет создается виновным; во-вторых, при совершении преступления виновный непосредственно воздействует на него; в-третьих, он находится в генетической связи с общественными отношениями, поставленными под охрану уголовного закона. Недаром иногда говорят, что предмет является материальным выражением объекта. Ни одного из этих обстоятельств нет ни в характеристике состава преступления, предусмотренного ст. 144 УК РФ, ни в механизме нарушения соответствующих общественных отношений. В рассматриваемом преступлении воздействие осуществляется не на информацию, которую собирается распространить журналист, а на него самого, поскольку именно его принуждают к совершению или отказу от совершения определенных действий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агаев И. Б. Состав преступления. — М., 2008.
2. Азаров А. Я. Права человека. — М., 1995.
3. Алиев В. М. Конституционные и уголовно-правовые аспекты защиты прав и свобод человека и гражданина // Российский следователь. — 2017. — № 20.
4. Анощенкова С. В. Уголовно-правовое учение о потерпевшем. — М., 2009.
5. Батюкова Е. В. Потерпевший в уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995.
6. Букалерева Л. А., Остроушко А. В. Некоторые вопросы квалификации преступлений с использованием информации как предмета преступлений и предмета совершения корыстных преступлений // Научные труды РАЮН. — Вып. 2 : в 2 т. — Т. 1. — М., 2002.
7. Гамбаров Ю. С. Свобода и ее гарантии. — СПб., 1910.
8. Изятов Т. Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

³² См.: Красильникова Е. В. Указ. соч. С. 8. См. также: Каримова Ю. В. Указ. соч. С. 129.

³³ Подробно об этом, например, см.: Букалерева Л. А., Остроушко А. В. Некоторые вопросы квалификации преступлений с использованием информации как предмета преступлений и предмета совершения корыстных преступлений // Научные труды РАЮН. Вып. 2 : в 2 т. Т. 1. М., 2002. С. 411.

³⁴ Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс : в 10 т. Т. 6 : Объект преступления. Объективная сторона преступления / под ред. Н. А. Лопашенко. М., 2016. С. 164.

9. Каримова Ю. В. Определение объекта воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 6.
10. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю. П. Орловский. — М., 2019.
11. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный) / под ред. Н. Г. Кадникова. — М., 2019.
12. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Расширенный уголовно-правовой анализ / под общ. ред. В. В. Мозякова. — М., 2003.
13. Красильникова Е. В. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144 УК РФ): вопросы законодательной техники и дифференциации ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
14. Кругликов Л., Красильникова Е. Объект воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144 УК РФ) // Уголовное право. — 2007. — № 4.
15. Лысов М. Д. Логико-структурный анализ понятий и признаков преступлений в действующем Уголовном кодексе РФ // Государство и право. — 1997. — № 12.
16. Малиновский А. А. Новый УК и свобода прессы // Законность. — 1996. — № 11.
17. Мачковский Л. Г. Охрана личных, политических и трудовых прав в уголовном законодательстве России и зарубежных стран. — М., 2004.
18. Нуркаева Т. Н. Личные (гражданские) права и свободы человека и их обеспечение уголовно-правовыми средствами (вопросы теории и практики). — Уфа, 2001.
19. Словарь иностранных слов в русском языке / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. — М., 1996.
20. Тимошенко В. А., Смушкин А. Б., Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
21. Уголовное право России. Части Общая и Особенная / под ред. А. В. Бриллиантова. — М., 2008.
22. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. Ф. Р. Сундурова, М. В. Талан. — М., 2013.
23. Уголовное право Российской Федерации. Краткий курс / науч. ред. Е. В. Благов. — М., 2019.
24. Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс : в 10 т. — Т. 6 : Объект преступления. Объективная сторона преступления / под ред. Н. А. Лопашенко. — М., 2016.
25. Уголовное право. Особенная часть / под ред. А. И. Чучаева. — М., 2018.
26. Фаргиев И. А. Уголовно-правовые и криминологические основы учения о потерпевшем. — СПб., 2009.
27. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М., 1986.

Материал поступил в редакцию 8 июня 2019 г.

**OBSTRUCTION OF THE LEGITIMATE PROFESSIONAL ACTIVITIES OF JOURNALISTS:
OBJECT, VICTIM AND SUBJECT OF THE CRIME ISSUES**

Andrey A. Degterev, Cand. of Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Criminal Law of Astrakhan State University
degterevand@rambler.ru
20a Tatishcheva, Astrakhan, 410056, Russia

Abstract. *The paper is devoted to the analysis of the object of the main corpus delicti, provided for by Art. 144 of the Criminal Code of the Russian Federation, which remains debatable. The essence of obstruction of the legitimate professional activities of journalists by forcing them to disseminate or to refuse to disseminate information is examined. A new interpretation of the immediate object of crime is given. The author identifies two immediate objects: the main are the media as a subsystem (structural element) of the political system; additional — personal integrity. According to the author, such a ratio of primary and secondary immediate objects corresponds to theoretical principles, according to which they should cover public relations protected by the norms of various chapters of the Criminal Code of the Russian Federation. As part of a crime under Art. 144 of the Criminal Code, the author identifies the victim as an optional feature of the object and concludes that in the crime in question the effect is not on the information that the journalist is going to distribute, but on himself, since it is he who is forced to commit or refuse to perform certain actions.*

Keywords: *professional activities of journalists, information, political rights, freedom of thought, freedom of speech, freedom of the press, public events, state affairs management, state bodies, local self-government bodies.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agaev I. B. Sostav prestupleniya. — M., 2008.
2. Azarov A. Ya. Prava cheloveka. — M., 1995.
3. Aliev V. M. Konstitucionnye i ugovolno-pravovye aspekty zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Rossijskij sledovatel'. — 2017. — № 20.
4. Anoshchenkova S. V. Ugolovno-pravovoe uchenie o poterpevshem. — M., 2009.
5. Batyukova E. V. Poterpevshij v ugovolnom prave : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1995.
6. Bukalerova L. A., Ostroushko A. V. Nekotorye voprosy kvalifikacii prestuplenij s ispol'zovaniem informacii kak predmeta prestuplenij i predmeta soversheniya korystnyh prestuplenij // Nauchnye trudy RAYuN. — Vyp. 2 : v 2 t. — T. 1. — M., 2002.
7. Gambarov Yu. S. Svoboda i ee garantii. — SPb., 1910.
8. Izzyatov T. Sh. Mekhanizm realizacii konstitucionnogo prava grazhdan na informaciyu v RF : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2002.
9. Karimova Yu. V. Opredelenie ob"ekta vosprepyatstvovaniya zakonnoj professional'noj deyatel'nosti zhurnalistov // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2018. — № 6.
10. Kommentarij k Trudovomu kodeksu Rossijskoj Federacii / otv. red. Yu. P. Orlovskij. — M., 2019.
11. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (nauchno-prakticheskij, postatejnyj) / pod red. N. G. Kadnikova. — M., 2019.
12. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii. Rasshirenyj ugovolno-pravovoj analiz / pod obshch. red. V. V. Mozyakova. — M., 2003.
13. Krasil'nikova E. V. Vosprepyatstvovanie zakonnoj professional'noj deyatel'nosti zhurnalistov (st. 144 UK RF): voprosy zakonodatel'noj tekhniki i differenciacii otvetstvennosti : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2007.

14. Kruglikov L., Krasil'nikova E. Ob"ekt vosprepyatstvovaniya zakonnoj professional'noj deyatel'nosti zhurnalistov (st. 144 UK RF) // Ugolovnoe pravo. — 2007. — № 4.
15. Lysov M. D. Logiko-strukturnyj analiz ponyatij i priznakov prestuplenij v dejstvuyushchem Ugolovnom kodekse RF // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 12.
16. Malinovskij A. A. Novyj UK i svoboda pressy // Zakonnost'. — 1996. — № 11.
17. Machkovskij L. G. Ohrana lichnyh, politicheskikh i trudovyh prav v ugolovnom zakonodatel'stve Rossii i zarubezhnyh stran. — M., 2004.
18. Nurkaeva T. N. Lichnye (grazhdanskije) prava i svobody cheloveka i ih obespechenie ugolovno-pravovymi sredstvami (voprosy teorii i praktiki). — Ufa, 2001.
19. Slovar' inostrannyh slov v russkom yazyke / pod red. I. V. Lekhina, F. N. Petrova. — M., 1996.
20. Timoshenko V. A., Smushkin A. B., Kommentarij k Zakonu RF ot 27 dekabrya 1991 g. № 2124-1 «O sredstvah massovoj informacii» (postatejnyj) // SPS «Konsul'tantPlyus», 2015.
21. Ugolovnoe pravo Rossii. Chasti Obshchaya i Osobennaya / pod red. A. V. Brilliantova. — M., 2008.
22. Ugolovnoe pravo Rossii. Osobennaya chast' / pod red. F. R. Sundurova, M. V. Talan. — M., 2013.
23. Ugolovnoe pravo Rossijskoj Federacii. Kratkij kurs / nauch. red. E. V. Blagov. — M., 2019.
24. Ugolovnoe pravo. Obshchaya chast'. Prestuplenie. Akademicheskij kurs : v 10 t. — T. 6 : Ob"ekt prestupleniya. Ob"ektivnaya storona prestupleniya / pod red. N. A. Lopashenko. — M., 2016.
25. Ugolovnoe pravo. Osobennaya chast' / pod red. A. I. Chuchaeva. — M., 2018.
26. Fargiev I. A. Ugolovno-pravovye i kriminologicheskie osnovy ucheniya o poterpevshe. — SPb., 2009.
27. Filosofskij slovar' / pod red. I. T. Frolova. — M., 1986.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

А. В. Миликова*

Уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия в общем механизме государственного управления

Аннотация. Статья посвящена комплексному доктринально-правовому анализу уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия в общей системе правовых актов управления как наиболее эффективных юридических инструментов публичного администрирования.

Рассматривая уголовное судопроизводство в целом и предварительное расследование в частности как особую разновидность государственного управления, специфическую форму реализации исполнительно-распорядительных функций государства, автор приходит к выводу, что уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия являются структурным элементом единой системы правовых актов управления, образуя в ней самостоятельную подсистему.

В этой связи в статье обосновывается позиция, что правовая природа уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия во многом соответствует общим принципам и постулатам, присущим в целом правовым актам государственного управления. А их теоретическая основа и соответствующая законодательная база подлежат рассмотрению, осмыслению и развитию в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных в теории права и государства и административно-правовой науке, но с учетом специфики, обусловленной обособленной сферой уголовно-процессуального регулирования, особым назначением уголовного судопроизводства и вытекающим из него особым характером уголовно-процессуальной формы и уголовно-процессуальных гарантий.

Ключевые слова: органы предварительного следствия, полномочия следователя, правовые акты управления, правоприменительные акты, предварительное следствие, решения следователя, субъекты государственного управления, уголовно-процессуальные акты, уголовно-процессуальные документы, уголовно-процессуальные решения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.122-133

На всем протяжении своего существования и развития человечество стремилось выработать наиболее удобные, комфортные, соответствующие определенному историческому периоду формы и прикладные технологии закрепления, хранения и передачи полезных

© Миликова А. В., 2019

* Миликова Анна Владимировна, заместитель директора Института права Волгоградского государственного университета, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики

Milikova_AV@mail.ru

400062, Россия, г. Волгоград, просп. Университетский, д. 100

сведений. Первоначально люди делились информацией об окружающем мире при помощи мимики, жестов, голоса и других коммуникативных средств. А важнейший этап в эволюции общества был связан с возникновением осмысленной речи и языка, которые обусловили появление первых в истории методик информационного обмена между индивидами.

И все же наиболее значимым событием, своеобразной отправной точкой для всего последующего развития социума стало изобретение письменности. Этот способ передачи и восприятия людьми сведений предопределил сущность и характер базовых механизмов работы с информационными ресурсами на долгие годы, уготовив письменным документам роль основной формы фиксации информации.

Под документами (от лат. *dokumentum* — образец, свидетельство, доказательство) обычно понимаются материальные объекты, в которых с помощью знаков, символов и прочих элементов естественного или искусственного языка зафиксированы сведения о каких-либо фактах¹. Документирование появилось еще в глубокой древности (в виде записей, грамот, досок и т.п.) и сопутствовало всей дальнейшей истории развития общественных и иных отношений между социальными субъектами: отдельными лицами, группами лиц, государством или иными властными субъектами и т.д. Даже в современных условиях, характеризующихся научно-техническим прогрессом, появлением множества иных способов хранения и передачи информации, сопряженных в первую очередь с использованием фото-, аудио-, видеотехники, компьютерных средств и систем, письменные документы продолжают достаточно активно использоваться в различных сферах жизнедеятельности, а в некоторых по-прежнему сохраняют первостепенное значение.

По известным причинам наибольшее распространение письменные документы получили

именно в правовой сфере, включающей правотворческую, правоприменительную, правоохранительную, правозащитную и другие виды юридической деятельности. Ввиду необходимости надлежащей материальной фиксации в доступной для общества форме как самих правовых норм, так и регулируемых ими правоотношений юриспруденция является «основным потребителем» письменных документов, очень широко использует их потенциал для закрепления, хранения и передачи правовой информации. Причем одно из самых важных направлений юридической деятельности, осуществляемой посредством документооборота, работы с большими массивами правовых документов, — это деятельность государственно-управленческого характера, которая, наряду со своей правовой оболочкой, является типичной разновидностью управления в более просторном, универсальном, как бы философском понимании.

Попутно отметим, что в подобном контексте управление рассматривается как сложный, комплексный, многогранный и многоаспектный феномен, представляющий совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия управляющего субъекта на управляемый объект для достижения определенного результата². А связанные с ним проблемы входят в предмет специальной отрасли научного знания — теории управления.

Правовая природа государственного управления обуславливает документальную фиксацию подавляющего большинства осуществляемых административных процедур (форм). В этой связи Л. Л. Попов совершенно справедливо отмечает, что необходимость процессуального оформления государственного управления и работы органов исполнительной власти является очевидной, поскольку оно способствует упорядоченности и эффективности их функционирования³. В таких документах на-

¹ Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М. : Мегатрон-XXI, 2000. С. 61.

² Подробнее об этом см., например: Теория управления : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2009. С. 31.

³ Попов Л. Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97.

ходит свое отражение вся публичная деятельность государственных органов и их должностных лиц по проведению самых разнообразных действий и принятию решений управленческого характера, а также по выполнению других предписаний закона. И среди всего множества этих документов особое место традиционно занимают так называемые *правовые акты управления*.

Слово «акт», происходящее от латинского *actus* — «действие», имеет в русском языке несколько значений, смысл которых можно свести к двум базовым дефинициям. Во-первых, под актом следует понимать единичное действие, поступок, отдельное проявление какой-либо деятельности. И во-вторых, это официальный документ, связанный с удостоверением тех или иных обстоятельств, в том числе вызывающих правовые последствия⁴. Проще говоря, широкое, лингвистическое толкование понятия «акт» предполагает его двойственную сущность: как действия или как документа.

Вместе с тем более узкий, сугубо юридический подход обуславливает объединение, интеграцию различных пониманий термина «акт» в какую-то единую, унифицированную правовую категорию. Ведь из-за необходимости материальной фиксации правоотношений (о чем мы уже писали выше) действие или решение (то есть акт-поступок) полномочного субъекта подлежит обязательному оформлению в виде соответствующего акта-документа. С другой стороны, правовой акт-документ по своему содержанию всегда представляет собой форму закрепления какого-либо юридического действия или решения; обратное просто бы лишало его всякого смысла. Таким образом, правовой акт имеет сложную природу, одновременно являясь и формой волеизъявления участника

правоотношения, и юридическим документом, удостоверяющим это волеизъявление.

В публикациях по общей теории права ученые обычно называют правовым актом некое властное волеизъявление государственного органа, должностного лица или иного полномочного субъекта, которое отражено в письменном документе, носит официальный характер и, обладая юридической силой, нацелено на урегулирование определенных социальных отношений⁵. Издание правовых актов органами и должностными лицами, осуществляющими государственно-управленческую деятельность, представляет собой наиболее эффективный юридический инструмент публичного администрирования, основную форму управленческих действий. С помощью актов устанавливается правовая связь между субъектами и объектами государственного управления, реализуются управленческие функции органов власти, связанные с ведением государственной политики во всех сферах жизнедеятельности, и решаются иные возложенные на них задачи. Поэтому в науке административного права различные проблемы, касающиеся актов управления, традиционно занимают одно из центральных мест. На протяжении многих лет они не теряют своей актуальности и привлекают пристальное внимание исследователей⁶.

В самом общем виде правовой акт управления можно рассматривать как управленческое решение, а именно как выраженное на основе материально-правовой нормы и в соответствии с процессуально-правовой нормой властное веление субъекта государственного управления, предопределяющее поведение подвластного субъекта (субъектов), которое нацелено на возникновение (изменение либо прекращение) правоотношений или состояний в сфере

⁴ Например: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : А Темп, 2006. С. 21.

⁵ *Алексеев С. С.* Собрание сочинений. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права. С. 670 ; *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. Волгоград : ВолГУ, 2009. С. 435.

⁶ *Васильев Р. Ф.* Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. М. : МГУ имени М. В. Ломоносова, 1987. С. 5—44 ; *Старилов Ю. Н.* Действие правовых актов управления // *Юридические записки*. 2000. № 13. С. 172—218 ; *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. М. : Юнити-Дана, 2013. С. 48—88.

государственного администрирования⁷. Одновременно следует обратить внимание, что до настоящего времени в системе действующего правового регулирования отсутствует легальная (нормативно определенная) дефиниция правового акта управления; какой-либо специальный федеральный закон об административных актах до сих пор не принят. В этой связи в понимании данной правовой категории существует некоторая неопределенность, побуждающая к научным дискуссиям. Причем на современном этапе развития юридической науки одна из таких дискуссий касается предметной области применения правовых актов управления, то есть отраслевой принадлежности правоотношений, на которые эти акты оказывают свое регулятивное воздействие, и соответствующих сфер правового регулирования.

На первый взгляд ответ на данный вопрос вполне очевиден: область применения рассматриваемых актов — это государственное управление, складывающееся из правоотношений исполнительно-распорядительного характера и, следовательно, входящих в сферу административно-правового регулирования. Поэтому некоторые авторы прямо называют такие акты административно-правовыми⁸, рассматривая их исключительно в контексте деятельности органов исполнительной власти⁹.

Однако с подобной позицией согласиться достаточно сложно. Ведь в настоящее время категорию «государственное управление» можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле. Узкий, как бы «традиционный» подход к государственному управлению действительно предполагает его отождествление с административной деятельностью специальных субъектов —

органов исполнительной власти (федеральных и субъектов РФ), а также их должностных лиц. Причем ввиду целого ряда обстоятельств, достаточно подробно проанализированных учеными-административистами, в нашей стране в течение многих лет именно узкий подход являлся доминирующим, а субъектами государственного управления считались лишь органы (должностные лица), наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями.

Тогда как широкий подход увязывает государственное управление с функционированием всей системы органов государственной власти, включающей, наряду с исполнительными, органы законодательной власти, прокуратуры, суды и т.д., то есть характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны управляющих (властных) субъектов на общественные отношения. Подобные идеи высказывались отдельными учеными еще в советский период¹⁰. Однако, как отмечает Б. В. Россинский, наиболее активно эта позиция стала использоваться в литературе по административному праву после отказа в Конституции РФ от употребления термина «органы государственного управления» и, таким образом, от фактического законодательного нивелирования узкого понимания управления как атрибута исключительно исполнительных органов. Хотя при этом новый (широкий) подход пока еще трудно приживается в умах исследователей¹¹. И тем не менее автор абсолютно прав, полагая, что старый (узкий) подход уходит в прошлое, а категория «государственное управление» требует современной широкой трактовки, предполагающей совокупную деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов¹².

⁷ Например: Корнев А. П. Административное право России : учебник. М. : Щит-М, 1999. Ч. 1. С. 173.

⁸ Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

⁹ Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15 ; Уманская В. П. Указ. соч. С. 70.

¹⁰ Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1973. С. 8—9 ; Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. С. 7—8.

¹¹ Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 10.

¹² Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. 2018. № 7 (140). С. 30.

И в этой связи весьма интересными и актуальными представляются следующие вопросы: 1) можно ли в контексте указанного широкого подхода отнести к субъектам государственного управления органы предварительного следствия; 2) можно ли считать следственную деятельность, заключающуюся в реализации государственно-властных полномочий следователем, следователем-криминалистом и руководителем следственного органа при производстве предварительного расследования по уголовному делу, одной из форм реализации государственно-управленческих функций?

Однако прежде чем приступить к исследованию указанных проблем, необходимо ответить еще на один вопрос более общего характера: а является ли формой государственного управления в широком понимании все уголовное судопроизводство в целом?

В уголовно-процессуальной литературе данный вопрос подробно никогда не рассматривался, хотя тезис об управленческом характере уголовного судопроизводства никем из ученых-процессуалистов и не опровергался, а, напротив, косвенно подтверждался посредством описания иных, близких по сути доктринальных положений. Например, М. С. Строгович отмечал, что органы следствия, прокуратура и суд — это органы Советского государства, государственные органы; их деятельность носит государственный характер, а их задачи имеют государственное значение¹³. З. В. Макарова указывает, что суд, прокуратура, органы следствия и дознания осуществляют государственно-властные полномочия, являются органами государственной власти и, таким образом,

участвуют в управлении делами государства¹⁴ и т.д.

В публикациях по теории государственного управления и административному праву также содержится ряд высказываний, косвенно подтверждающих тезис о том, что уголовно-процессуальная деятельность представляет собой одну из форм государственного администрирования. Так, Ю. Н. Старилов и К. В. Давыдов пишут, что управление всегда связано с упорядочиванием какой-либо деятельности, влиянием на происходящие процессы, совершением действий и принятием решений. Поэтому для осуществления функций государственными органами, решения задач государственной власти, обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан устанавливается специальная процессуальная форма, применение которой не ограничивается административным правом, а распространяется и на иные сферы с учетом их специфики¹⁵. По мнению С. С. Алексеева, любое правоприменение — это своеобразная управленческая деятельность, имеющая строго специализированные задачи. Она направлена на обеспечение реализации юридических норм, а также, в случае необходимости, на индивидуальное регулирование общественных отношений¹⁶. В. В. Лазарев отмечает, что нельзя не признать управленческий характер за юрисдикционными, следственными и другими правоприменительными актами¹⁷.

Весьма примечательно, что уголовно-процессуальная деятельность во многом отвечает и большинству признаков государственного управления в «классическом», узком понимании этой категории, например: она выражается в применении законов¹⁸, осуществляется

¹³ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М. : Наука, 1968. Т. 1. С. 30.

¹⁴ Макарова З. В. Уголовный процесс: сущность, содержание, форма. М. : Русайнс, 2019. С. 16.

¹⁵ Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1 (24). С. 126.

¹⁶ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 657.

¹⁷ Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / науч. ред. А. К. Безина. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. С. 58.

¹⁸ Сугубо правоприменительный характер уголовного судопроизводства весьма обстоятельно рассмотрен в работах К. В. Муравьева. См., например: Муравьев К. В. Оптимизация процессуальной формы применения уголовного закона. М. : Проспект, 2019. С. 8—35.

специальными органами (должностными лицами), строится на основе принципа законности и т.д. И, таким образом, мы позволим себе заключить, что *уголовный процесс, имея строго определенную цель и обособленное назначение (ст. 6 УПК РФ), является одной из форм реализации государственно-управленческих полномочий (в широком смысле), необходимых для обеспечения нормальной жизнедеятельности любого общества.* Этой позиции мы и будем придерживаться в дальнейшем при освещении остальных вопросов, рассматриваемых в рамках настоящей статьи.

Признавая общий управленческий характер уголовного судопроизводства, обуславливающий распространение функций государственно-администрирования на всех его участников, наделенных полномочиями по проведению предварительного расследования и судебного разбирательства, мы приходим к дедуктивному умозаключению о возможности дать положительные ответы на оба поставленных выше вопроса об органах предварительного следствия и следственной деятельности. Вполне очевидно, что и сами эти органы, и их должностные лица, наделенные конкретными уголовно-процессуальными полномочиями (следователь, следователь-криминалист и руководитель следственного органа), — это субъекты государственного управления в его широком понимании, а следственная деятельность — одна из форм реализации государственно-управленческих функций.

Более того, рассматриваемая взаимосвязь уголовного процесса и государственного управ-

ления вообще максимально заметна именно в части деятельности органов дознания и предварительного следствия. Как отмечает С. Б. Россинский, в современной России ввиду многих факторов и исторических катаклизмов XX в. сформировалась особая модель уголовного судопроизводства, предполагающая интеграцию следственных и полицейских полномочий с возложением процессуальной функции предварительного расследования на «силовые» министерства и ведомства¹⁹. Поэтому современные органы предварительного следствия РФ вполне приемлемо увязывать с государственным управлением не только в широком, но и даже в «традиционном», узком понимании, то есть считать их субъектами исполнительно-распорядительной деятельности, особыми звеньями системы исполнительной власти.

Тот факт, что следственные подразделения ФСБ России и МВД России входят в систему исполнительной власти, более чем очевиден и не может быть поставлен под сомнение, поскольку имеет легальную основу и подтверждается нормативными правовыми актами, определяющими статус данных правоохранительных органов²⁰. Гораздо бóльшая неопределенность и дискуссионность существует в части отнесения к субъектам исполнительно-распорядительной деятельности должностных лиц, проходящих службу в системе Следственного комитета РФ. Сугубо формально данное ведомство органом исполнительной власти не является, а позиционируется просто как федеральный государственный орган²¹ (органы, формально не отне-

¹⁹ Россинский С. Б. Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. М. : Проспект, 2019. С. 67.

²⁰ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с послед. изм. и доп.) ; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» с последующими изменениями и дополнениями ; Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ; Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» ; Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

²¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) ; Указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).

сенные ни к одной из ветвей власти в теории административного права, иногда называют «иными государственными органами»). Однако по своей сути Следственный комитет РФ отчетливо напоминает типичный федеральный орган исполнительной власти со всеми присущими ему вышеперечисленными признаками. Это, в частности, выражается в его нахождении в ведении Президента РФ, в возложении на него ряда задач сугубо исполнительно-распорядительного характера, в организационном построении входящих в него подразделений, в особенностях прохождения службы и статусе его сотрудников и т.д. Поэтому не столько формально, сколько фактически с определенной степенью условности Следственный комитет РФ можно считать органом исполнительной власти, коллективным субъектом государственного управления, по крайней мере применительно к тем проблемам, которые поднимаются в настоящей статье.

Кстати, и в публикациях целого ряда ученых-процессуалистов, посвященных проблемам досудебного производства, достаточно часто высказываются тезисы, что работа следователя подобна работе управленца, что следователь выполняет организационно-управленческую деятельность, руководит предварительным следствием как субъект-администратор (распорядитель), наделен специфическими государственно-властными полномочиями исполнительно-распорядительного характера и т.п.²² А И. В. Анисимов вообще предлагает рассматривать организационно-управленческую деятельность следователя в качестве самостоятельного уголовно-процессуального принципа, имеющего такую же силу, как и другие принципы уголовного процесса²³.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать вывод, что следственная деятельность, то есть процессуальная деятельность органов предварительного следствия по осуществлению предусмотренных УПК РФ государственно-властных полномочий следователя, следователя-криминалиста и руководителя следственного органа в уголовном судопроизводстве, является особой разновидностью государственного управления, специфической формой реализации исполнительно-распорядительных функций в одной из сфер жизнедеятельности современного российского общества и государства. Поэтому и научные, и законодательные подходы к деятельности органов предварительного следствия в РФ (по крайней мере применительно к действующей в настоящее время российской модели организационного построения и функционирования следственной власти) должны предполагать определенную степень преемственности относительно соответствующих научных и законодательных подходов, используемых в сфере административно-правового регулирования к субъектам государственного управления в целом и органам исполнительной власти (их должностным лицам) в частности, но с учетом особенностей, обусловленных назначением уголовного судопроизводства и спецификой уголовно-процессуальных правоотношений.

Возвращаясь к правовым актам управления как наиболее эффективным юридическим инструментам государственного администрирования, необходимо еще раз вспомнить, что правом их издания наделены любые органы и должностные лица, обладающие соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями государственно-властного характера в той или иной сфере жизнедеятель-

²² Например: *Белавин А. А.* Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов предварительного расследования России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2003. С. 17 ; *Михайлов В. А.* Общие положения о предварительном расследовании // Публичное и частное право. 2012. № 1 (13). С. 118 ; *Агаркова Т. К.* Профессиональное становление следователя: проблемы и пути их решения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (52). С. 107.

²³ *Анисимов И. В.* Проблемы организационно-управленческой деятельности следователя при проведении предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. С. 8.

ности. И если рассматривать следственную деятельность как один из элементов общего механизма реализации государственно-управленческих функций, то соответствующими правовыми актами управления надлежит считать предусмотренные УПК РФ правоприменительные акты следователя, следователя-криминалиста либо руководителя следственного органа, издаваемые в пределах предоставленных им государственно-властных полномочий, то есть *уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия*.

Иными словами, уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия являются разновидностью правовых актов управления и представляют собой одну из форм государственно-управленческой деятельности. Юридические категории «правовые акты управления» и «уголовно-процессуальные акты» соотносятся между собой так же, как общий механизм государственного управления соотносится с предварительным следствием (следственной деятельностью) как элементом уголовного судопроизводства, то есть как целое и часть. А в контексте системного подхода, предполагающего рассмотрение совокупности всех правовых актов управления как единой системы²⁴, уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия выступают в качестве одного из ее структурных элементов, образуя самостоятельную подсистему. Следовательно, правовая природа указанных актов во многом соответствует общим принципам и постулатам, которые в целом присущи правовым актам как формам осуществления государственно-управленческой деятельности.

Необходимо обратить внимание, что на общем фоне слабого научного интереса к данной проблематике выработанные доктринальные позиции об уголовно-процессуальных актах²⁵

и predeterminedенные ими законодательные положения преимущественно формировались в условиях своеобразной отраслевой изоляции, как бы «внутри» науки уголовного процесса и уголовно-процессуального права, иногда — путем фрагментарного заимствования базовых постулатов из теории права и государства, но без использования достижений иных отраслевых юридических наук и межотраслевых связей. Поэтому среди всех публикаций, касающихся уголовно-процессуальных актов, выделяются работы П. А. Лупинской, которая настаивала на целесообразности изучения природы таких актов (в ее формулировке — решений) через их управленческую сущность. Она писала, что в правовой науке в последние годы широко распространено представление о социальном содержании правоприменения как об управленческой деятельности, то есть одной из разновидностей социального управления, а правовые решения являются важнейшим актом этого управления. И далее она указывала, что подобное рассмотрение решений в уголовном процессе дает возможность подчеркнуть общественную ориентированность государственных органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, их нацеленность на достижение определенного социально значимого результата по охране общественного и государственного строя, прав и законных интересов граждан, предупреждению и искоренению преступлений²⁶.

Ввиду выявленного выше управленческого характера уголовного судопроизводства в целом и следственной деятельности в частности, мы полностью разделяем данную позицию. Полагаем, что в условиях современных тенденций, выраженных в интеграции различных юридических наук, в возникновении и развитии межотраслевых связей, да и просто исходя из

²⁴ Уманская В. П. Указ. соч. С. 75.

²⁵ Строгович М. С. Указ. соч. С. 200—201 ; Муратова Н. Г. Процессуальные акты органов предварительного расследования. Вопросы теории и практики. Казань : Казанский госуниверситет, 1989. С. 6—22 ; Кокорев Л. Д., Котов Д. П., Коврига З. Ф. [и др.] Уголовно-процессуальные акты : учеб. пособие / под ред. Л. Д. Кокорева. Воронеж : ВГУ, 1991. С. 9—20.

²⁶ Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. М. : Юрид. лит., 1989. С. 470.

здорового смысла, игнорировать накопленное «научное богатство», которым располагают представители других юридических специальностей по близкой проблематике, было бы неконструктивно и ошибочно. Поэтому теоретическая основа и законодательная база для уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия, а также соответствующая правоприменительная практика на сегодняшний день подлежат рассмотрению, осмыслению и дальнейшему развитию именно в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных специалистами в областях общей теории права и государства, государственного управления и административного права.

Вместе с тем не следует забывать и весьма специфический характер предварительного следствия, обусловленный особой предметной областью уголовно-процессуальных правоотношений. Уголовное судопроизводство имеет четкую цель, связанную главным образом с обеспечением возможности реализации уголовного закона и вытекающим из нее назначением (ст. 6 УПК РФ). Это обуславливает существование целого ряда самостоятельных, несвойственных другим сегментам управленческой деятельности процессуальных процедур и правовых состояний (статусов): следственных действий, мер уголовно-процессуального принуждения, статусов подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и т.д., которые во многом сопряжены с возможностью гораздо более существенного (по сравнению с иными сферами государственного управления) ограничения прав и свобод личности, вынужденного посягательства на прочие правовые ценности. Поэтому УПК РФ устанавливает для уголовного судопроизводства особую процессуальную форму и особые правовые гарантии, заметно отличающиеся от правовых форм и гарантий, используемых в иных сферах государственно-управленческой деятельности, в частности в административной деятельности правоохранительных органов. Именно наличием процессуальной формы

следственные действия отличаются от внешне схожих с ними непроцессуальных мероприятий, например: следственный осмотр — от досмотра, допрос — от опроса, обыск — от обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и т.д.²⁷

Особый характер уголовно-процессуальной формы, особые правовые гарантии, установленные для проведения различных действий и принятия различных решений, составляющих содержание досудебного производства по уголовному делу, определяют специфику и отличительные черты соответствующих уголовно-процессуальных актов органов предварительного следствия, например их исключительный правоприменительный характер, обязательную письменную (документальную) форму фиксации и т.д.

Таким образом, подводя итог всему вышеизложенному, мы приходим к выводу, что уголовно-процессуальные акты органов предварительного следствия представляют собой особую форму государственно-управленческой деятельности и являются структурным элементом единой системы правовых актов управления, образуя в ней самостоятельную подсистему. Правовая природа этих актов во многом соответствует общим принципам и постулатам, присущим в целом правовым актам государственного управления. А их теоретическая основа, законодательная база и соответствующая правоприменительная практика на сегодняшний день подлежат рассмотрению, осмыслению и дальнейшему развитию в контексте общих методологических закономерностей, выявленных и проанализированных специалистами в областях общей теории права и государства, государственного управления и административного права, но с учетом специфики, обусловленной особой сферой уголовно-процессуального регулирования, особым назначением уголовного судопроизводства и вытекающим из него особым характером уголовно-процессуальной формы и уголовно-процессуальных гарантий.

²⁷ Россинский С. Б. Следственные действия. М. : Норма, 2018. С. 12.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агаркова Т. К.* Профессиональное становление следователя: проблемы и пути их решения // Вестник Калининградского филиала Санкт-петербургского университета МВД России. — 2018. — № 2 (52). — С. 107—111.
2. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений. — Т. 3 : Проблемы теории права. — М. : Статут, 2010. — 781 с.
3. *Анисимов И. В.* Проблемы организационно-управленческой деятельности следователя при проведении предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Барнаул, 2004. — 27 с.
4. *Белавин А. А.* Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов предварительного расследования России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2003. — 26 с.
5. *Белкин Р. С.* Криминалистическая энциклопедия. — М. : Мегатрон-XXI, 2000. — 334 с.
6. *Бурганова Л. А.* Теория управления : учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2009. — 153 с.
7. *Васильев Р. Ф.* Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. — М. : МГУ имени М. В. Ломоносова, 1987. — 141 с.
8. *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. — Волгоград : ВолГУ, 2009. — 898 с.
9. *Кокорев Л. Д., Котов Д. П., Коврига Э. Ф.* [и др.] Уголовно-процессуальные акты : учеб. пособие / под ред. Л. Д. Кокорева. — Воронеж : ВГУ, 1991. — 192 с.
10. *Корнев А. П.* Административное право России : учебник. — Ч. 1. — М. : Щит-М, 1999. — 280 с.
11. *Кулинич С. А.* Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — 27 с.
12. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. — М. : Юрид. лит., 1989. — 640 с.
13. *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / науч. ред. А. К. Безина. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. — 208 с.
14. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. — М. : Наука, 1974. — 247 с.
15. *Макарова Э. В.* Уголовный процесс: сущность, содержание, форма. — М. : Русайнс, 2019. — 176 с.
16. *Михайлов В. А.* Общие положения о предварительном расследовании // Публичное и частное право. — 2012. — № 1 (13). — С. 100—119.
17. *Муравьев К. В.* Оптимизация процессуальной формы применения уголовного закона. — М. : Проспект, 2019. — 264 с.
18. *Муратова Н. Г.* Процессуальные акты органов предварительного расследования. Вопросы теории и практики. — Казань : Казанский госуниверситет, 1989. — 116 с.
19. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. — 4-е изд., доп. — М. : А Темп, 2006. — 944 с.
20. *Попов Л. Л.* Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 5 (21). — С. 92—99.
21. *Россинский Б. В.* Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. — 2018. — № 7 (140). — С. 24—38.
22. *Россинский Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. — 2016. — № 5. — С. 6—24.
23. *Россинский С. Б.* Задержание подозреваемого: конституционно-межотраслевой подход. — М. : Проспект, 2019. — 192 с.
24. *Россинский С. Б.* Следственные действия. — М. : Норма, 2018. — 240 с.
25. Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юрид. лит., 1973. — 624 с.
26. *Старилов Ю. Н.* Действие правовых актов управления // Юридические записки. — 2000. — № 13. — С. 172—218.

27. *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2011. — № 1 (24). — С. 125—151.
28. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. — Т. 1. — М. : Наука, 1968. — 468 с.
29. *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / под ред. Б. В. Россинского. — М. : Юнити-Дана, 2013. — 335 с.
30. *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 24 с.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2019 г.

CRIMINAL PROCEDURE ACTS OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES IN THE GENERAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anna V. Milikova, Deputy Director of the Institute of Law of Volgograd State University
Milikova_AV@mail.ru
100 prosp. Universitetskiy, Volgograd, 400062, Russia

Abstract. *The paper is devoted to a comprehensive doctrinal analysis of criminal procedural acts of the preliminary investigation bodies in the general system of legal acts of administration as the most effective legal instruments of public administration.*

Considering the criminal proceedings in general and the preliminary investigation in particular as a special kind of public administration, and a specific form for the implementation of executive and administrative functions of the state, the authors conclude that the criminal procedure acts of the preliminary investigation bodies are a structural element of a unified system of legal acts of control, forming in it independent subsystem.

In this regard, the paper substantiates the position that the legal nature of the criminal procedure acts of the preliminary investigation bodies is in many respects consistent with the general principles and postulates inherent in the legal acts of general government. Their theoretical basis and the corresponding legislative base are subject to consideration, comprehension and development in the context of general methodological laws identified and analyzed in the theory of law and the state and administrative and legal science, but taking into account the specifics due to the separate sphere of criminal procedure regulation, the special purpose of the criminal legal proceedings and the special character of the criminal procedure form and criminal procedure guarantees arising from it.

Keywords: *preliminary investigation bodies, powers of the investigator, legal acts of control, law enforcement acts, preliminary investigation, decisions of the investigator, public administration entities, criminal procedure acts, criminal procedure documents, criminal procedure decisions.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agarkova T. K. Professional'noe stanovlenie sledovatelya: problemy i puti ih resheniya // Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2018. — № 2 (52). — S. 107—111.
2. Alekseev S. S. Sобрание sochinenij. — Т. 3 : Problemy teorii prava. — М. : Statut, 2010. — 781 с.
3. Anisimov I. V. Problemy organizacionno-upravlencheskoj deyatel'nosti sledovatelya pri provedenii predvaritel'nogo rassledovaniya : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Barnaul, 2004. — 27 s.
4. Belavin A. A. Processual'nye i organizacionnye aspekty pravovogo polozheniya organov predvaritel'nogo rassledovaniya Rossii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Krasnoyarsk, 2003. — 26 s.

5. Belkin R. S. Kriminalisticheskaya enciklopediya. — M. : Megatron-XXI, 2000. — 334 s.
6. Burganova L. A. Teoriya upravleniya : ucheb. posobie. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Infra-M, 2009. — 153 s.
7. Vasil'ev R. F. Akty upravleniya. Znachenie, problema issledovaniy, ponyatie. — M. : MGU imeni M. V. Lomonosova, 1987. — 141 s.
8. Voplenko N. N. Ocherki obshchej teorii prava. — Volgograd : VolGU, 2009. — 898 s.
9. Kokorev L. D., Kotov D. P., Kovriga Z. F. [i dr.] Ugolovno-processual'nye akty : ucheb. posobie / pod red. L. D. Kokoreva. — Voronezh : VGU, 1991. — 192 s.
10. Korenev A. P. Administrativnoe pravo Rossii : ucheb. — Ch. 1. — M. : Shchit-M, 1999. — 280 s.
11. Kulinich S. A. Pravovye akty organov ispolnitel'noj vlasti : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006. — 27 s.
12. Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. Obshchaya chast' / pod red. A. D. Bojkova, I. I. Karpeca. — M. : Yurid. lit., 1989. — 640 s.
13. Lazarev V. V. Effektivnost' pravoprimeritel'nyh aktov. Voprosy teorii / nauch. red. A. K. Bezina. — Kazan' : Izd-vo Kazan. un-ta, 1975. — 208 s.
14. Lunev A. E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya. — M. : Nauka, 1974. — 247 s.
15. Makarova Z. V. Ugolovnyj process: sushchnost', sodержание, forma. — M. : Rusajns, 2019. — 176 s.
16. Mihajlov V. A. Obshchie polozenia o predvaritel'nom rassledovanii // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2012. — № 1 (13). — S. 100—119.
17. Murav'ev K. V. Optimizaciya processual'noj formy primeneniya ugolovnogo zakona. — M. : Prospekt, 2019. — 264 s.
18. Muratova N. G. Processual'nye akty organov predvaritel'nogo rassledovaniya. Voprosy teorii i praktiki. — Kazan' : Kazanskij gosuniversitet, 1989. — 116 s.
19. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka : 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij. — 4-e izd., dop. — M. : A Temp, 2006. — 944 s.
20. Popov L. L. Administrativnye procedury: problemy teorii, zakonodatel'stva i praktiki // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kytaфafina (MGYuA). — 2016. — № 5 (21). — S. 92—99.
21. Rossinskij B. V. Iсполnitel'naya vlast' i gosudarstvennoe upravlenie // Lex russica. — 2018. — № 7 (140). — S. 24—38.
22. Rossinskij B. V. Razmyshleniya o gosudarstvennom upravlenii i administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i process. — 2016. — № 5. — S. 6—24.
23. Rossinskij S. B. Zaderzhanie podozrevaemogo: konstitucionno-mezhotraslevoj podhod. — M. : Prospekt, 2019. — 192 s.
24. Rossinskij S. B. Sledstvennye dejstviya. — M. : Norma, 2018. — 240 s.
25. Sovetskoe administrativnoe pravo / pod red. Yu. M. Kozlova. — M. : Yurid. lit., 1973. — 624 s.
26. Starilov Yu. N. Dejstvie pravovyh aktov upravleniya // Yuridicheskie zapiski. — 2000. — № 13. — S. 172—218.
27. Starilov Yu. N., Davydov K. V. Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii na sovremennom etape: osnovnye dostizheniya, problemy i perspektivy // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. — 2011. — № 1 (24). — S. 125—151.
28. Strogovich M. S. Kurs sovetskogo ugolovnogo processa. — T. 1. — M. : Nauka, 1968. — 468 s.
29. Umanskaya V. P. Pravovye akty organov ispolnitel'noj vlasti. Teoriya i praktika / pod red. B. V. Rossinskogo. — M. : Yuniti-Dana, 2013. — 335 s.
30. Yahin F. F. Dejstvie administrativno-pravovyh aktov : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2004. — 24 s.

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Н. А. Данилова*,
М. А. Григорьева**

Надлежащее обеспечение потребностей правоприменительной практики: миф или реальность

***Аннотация.** Проанализированы современные особенности формирования судебно-следственной и прокурорско-надзорной практики, акцентируется внимание на том, какое влияние на указанные процессы оказывают постановления высшей судебной инстанции. Проанализированы недостатки постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)» и от 29.11.2018 № 41 «О судебной практике по уголовным делам о нарушениях требований охраны труда, правил безопасности при ведении строительных или иных работ, либо требований промышленной безопасности опасных производственных объектов».*

***Ключевые слова:** судебно-следственная практика, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, незаконная банковская деятельность, невыплата заработной платы, нарушение правил безопасности при ведении строительных и иных работ, нарушение требований охраны труда.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.134-141

Условия современной экономики, отличающиеся неограниченным количеством хозяйствующих субъектов, доступностью всесторонней информации о рынке для каждого из них, свободным доступом на рынок и, что немаловажно, стихийным рыночным регули-

© Данилова Н. А., Григорьева М. А., 2019

* Данилова Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации
bobteyl@mail.ru
191014, Россия, г. Санкт-Петербург, пр. Литейный, д. 44

** Григорьева Мария Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации
mgrek@inbox.ru
191014, Россия, г. Санкт-Петербург, пр. Литейный, д. 44

рованием экономических процессов, не могли не повлиять на специфику противоправных деяний экономической направленности. Ввиду этого нет ничего удивительного в том, что формулировка диспозиций указанных преступлений практически невозможна без использования специальной терминологии и отсылок к иным нормативным правовым актам¹. Однако такой, вне всяких сомнений целесообразный подход законодателя создает определенные сложности для правоприменителей. В значительной степени это обусловлено необходимостью не только верно определить нормативный правовой акт, подлежащий применению в конкретной ситуации (в отдельных случаях выбрать его из значительного числа аналогичных нормативных актов, как, например, по делам о нарушении требований охраны труда, правил безопасности), но также правильно его истолковать (если признаки преступления не в полном объеме раскрыты в уголовном законе) и применить.

Результаты перманентного анализа судебно-следственной практики позволяют констатировать, что правоприменители достаточно часто допускают произвольное толкование норм гражданского, финансового, муниципального, миграционного и других видов законодательства, приводящее к формированию, по сути, регионально-прецедентного права. В конечном итоге в подавляющем большинстве случаев право толкуется и применяется так, как это видит правильный суд районного или вышестоящего уровня, а органы расследования и прокуратуры вынужденно соглашаются с подобным подходом. Ярким примером здесь могут послужить многочисленные факты необоснованного возбуждения уголовных дел о незаконной банковской деятельности.

Суть наиболее распространенной ошибки заключается в искажении либо неверном толковании сформулированных в ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» видов банковских операций. Повсеместное иг-

норирование правоприменителями необходимости и целесообразности изучения нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации, позволяющих определить сущность той или иной банковской операции, и последующего сопоставления нормативных предписаний с фактически осуществляемой деятельностью приводит к заурядной «подгонке» этой деятельности под банковскую. В результате банковские операции, фактически осуществляемые кредитной организацией по поручению клиента банка, зачастую квалифицируются как незаконная банковская деятельность, которая якобы осуществлялась этим клиентом банка. Например, банковские операции по перечислению денежных средств с банковских счетов хозяйствующих субъектов на банковский счет клиента банка нередко определяются как незаконное привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок). Банковские операции по перечислению денежных средств со счета клиента банка на счета других хозяйствующих субъектов трактуются как осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам. Таким образом, в результате не просто неверного, а вопиюще безграмотного толкования сущности банковских операций фактически осуществляемая деятельность расценивается правоприменителями как незаконная банковская.

Принимая во внимание вышеизложенное, думается, что достаточно широкое распространение двух взаимосвязанных и взаимозависимых фактов (во-первых, неэффективного выявления и расследования названных преступлений, во-вторых, ошибок при применении бланкетных норм, устанавливающих уголовную ответственность за совершение этих деяний) обуславливается наличием ряда негативных обстоятельств.

¹ Ответственность за преступления, совершаемые в сфере хозяйственной деятельности, в большинстве случаев предусмотрена бланкетными уголовно-правовыми нормами, и, как следствие, при выявлении и расследовании указанных деяний крайне важно учитывать особенности законодательного регулирования соответствующего вида хозяйственной деятельности.

Наиболее серьезной является противоречивость и несогласованность действующего законодательства, которые осложняют уяснение содержания и смысла правовых норм (правопонимание), создают препятствия для их единообразного применения и, как следствие, влекут различного рода правоприменительные ошибки.

Что касается следственных ошибок, то их специфика заключается в том, что, будучи допущенными следователем (дознавателем), они могут повлечь за собой ошибки прокурора (как на досудебных, так и судебных стадиях уголовного процесса), а впоследствии и суда.

В сложившейся ситуации существенно возрастает роль разъяснений высшей судебной инстанции, которые, в соответствии с п. 1 ч. 7 ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», даются в целях обеспечения единообразного применения законодательства. Напомним, что полномочие давать разъяснения по вопросам судебной практики вменено Верховному Суду статьей 126 Конституции РФ. В этой связи нельзя не упомянуть и о позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой разъяснения Верховного Суда РФ имеют целью устранение неопределенности нормы, обеспечение ее однозначного истолкования и единообразного применения, в том числе при необходимости адекватного и своевременного приспособления регулирующей роли нормы в единстве ее буквы и духа к той или иной сфере общественных отношений в их динамике. Правомочие Верховного Суда РФ давать судам разъяснения по вопросам применения законодательства направлено на поддержание единообразия в толковании и применении норм права судами общей юрисдикции и является одним из элементов конституционного механизма охраны единства и непротиворечивости

русской правовой системы, реализация которого обеспечивается установленной законом возможностью отмены судебных постановлений, в том числе в случае их расхождения с постановлениями Пленума Верховного Суда РФ, содержащими разъяснения по вопросам судебной практики². Не вдаваясь в полемику относительно значимости постановлений Пленума Верховного Суда РФ, отметим лишь, что поддерживаем мнение отдельных исследователей, полагающих, что «содержащиеся в таких постановлениях разъяснения по вопросам применения законодательства, основанные на требованиях закона и обобщенных данных судебной практики в масштабах страны, представляют собой своеобразную форму судебного прецедента и являются ориентиром, подлежащим обязательному учету в целях вынесения законных и обоснованных приговоров, решений, определений и постановлений»³.

Однако следует признать, что нередко разъяснения высшей судебной инстанции не отличаются столь необходимой правоприменителям оперативностью, полнотой и однозначностью. Пожалуй, одним из наиболее ярких примеров тому может послужить постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)»⁴ в части применения ст. 145.1 УК РФ, предусматривающей ответственность за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат.

Безусловно, важность вопросов, рассмотренных в упомянутом постановлении, не подлежит сомнению и в настоящей работе намеренно не рассматривается. Вместе с тем ряд дефектов

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2013 № 29-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 1158 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. В. Кондрачука» // СЗ РФ. 2014. № 1. Ст. 79.

³ Демидов В. В. О роли и значении постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 3. С. 21—24. URL: http://www.zhurnalsudya.ru/precedent/scientific_works/333/ (дата обращения: 29.04.2019).

⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

уголовного закона, влекущих возникновение проблем у правоприменителей, к сожалению, остался за рамками внимания Верховного Суда РФ. В частности, достаточно проблематичным является установление следующих обстоятельств:

- каково правовое положение иного обособленного структурного подразделения организации, руководитель которого является субъектом преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, и, как следствие, являются ли равнозначными понятия «обособленное подразделение организации», определение которого сформулировано в ст. 11 Налогового кодекса РФ⁵, и «иное обособленное структурное подразделение организации», используемое в уголовном законе;
- в каких конкретно случаях руководитель организации или иное указанное в ст. 145.1 УК РФ лицо могут быть привлечены к уголовной ответственности за невыплату пенсий, стипендий и иных установленных законом выплат;
- что следует понимать под иными установленными законом выплатами. В частности, относится ли к последним выходное пособие (ст. 178 Трудового кодекса РФ);
- относятся ли к неправомерным действиям руководителя организации или иного указанного в ст. 145.1 УК РФ лица по уплате налогов, коммунальных платежей, аренды, ремонта используемой в производственном процессе техники, оборудования, если их результатом явилась полная или частичная невыплата заработной платы, иных выплат;
- каким образом исчислять срок задержки выплат работнику, если сроки выплаты заработной платы в организации не установлены (так называемые плавающие сроки выплат);

— как следует трактовать такие понятия, как «невыплата свыше двух месяцев», «невыплата свыше трех месяцев», «осуществление платежа в размере менее половины подлежащей выплате суммы».

Например, длительность невыплаты заработной платы правоприменители определяют различным образом: два (три) месяца невыплаты плюс один день; два (три) месяца невыплаты плюс период, по окончании которого у руководителя организации или иного указанного в ст. 145.1 УК РФ лица возникает обязанность выплаты следующего платежа, например заработной платы; два (три) месяца невыплаты плюс еще один месяц. Иными словами, налицо реальная проблема, связанная с отсутствием единообразия правоприменительной практики.

Рассмотренная выше ситуация существенно осложняется в случае, когда локальными нормативными правовыми актами организации, содержание которых входит в противоречие с нормами Трудового кодекса РФ, установлена выплата заработной платы один раз в месяц либо день производства выплат не фиксированный, а «плавающий», то есть не определен. Как правило, в подобных случаях срок невыплаты отсчитывается от даты последней выплаты заработной платы.

Небезупречным видится и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2018 № 41 «О судебной практике по уголовным делам о нарушениях требований охраны труда, правил безопасности при ведении строительных или иных работ либо требований промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁶. Так, высшей судебной инстанцией не сформулированы понятия «строительные работы», «иные работы». В пункте 10 ранее действовавшего постановления Пленума Верхов-

⁵ Согласно п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ под обособленным подразделением организации следует понимать любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца.

⁶ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2019).

ного Суда СССР от 05.12.1986 № 16 «О практике применения судами уголовного законодательства, направленного на охрану безопасных условий труда и безопасности горных, строительных и иных работ»⁷ под строительными работами понимались «земляные, каменные, бетонные, монтажные, демонтажные, изоляционные, кровельные, электромонтажные, отделочные, санитарно-технические, погрузочно-разгрузочные и другие работы, производимые на строительной площадке в связи с возведением, реконструкцией, ремонтом, передвижением или сносом жилых зданий, помещений и сооружений производственного, складского, бытового, общественного и иного назначения, а также работы вне строительной площадки, связанные с ремонтом и прокладкой линий связи, электросетей, дорог, коммуникаций теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, канализации и других инженерных сетей, кроме аналогичных работ», отнесенных к горным. Ныне постановление Пленума Верховного Суда СССР от 05.12.1986 № 16 утратило силу на территории Российской Федерации. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2018 № 41 отсутствует подобное определение, что вызывает вопросы и осложняет работу правоприменителей, а также приводит к формированию противоречивой судебной-следственной практики.

Думается, что при формулировании определения понятия «строительные работы» следует исходить из определений, приведенных в специальных нормативных актах, предус-

матривающих нормы и правила безопасного труда, правила охраны труда в строительстве⁸. В названных нормативных источниках речь идет о различных видах работ⁹, выполняемых при новом строительстве, расширении, реконструкции, техническом перевооружении, текущем и капитальном ремонте зданий и сооружений. Никакие другие работы, кроме указанных, строительными названы быть не могут.

Что касается иных работ, то к ним совершенно обоснованно можно отнести работы, «связанные с ремонтом и прокладкой линий связи, электросетей, дорог, коммуникаций теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, канализации и других инженерных сетей», каковые Верховным Судом СССР относились к строительным.

Необходимо также, по нашему мнению, конкретизировать рекомендации относительно отграничения преступления, предусмотренного ст. 143 УК РФ, от преступлений, предусмотренных ст. 216 и 217 УК РФ. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2018 № 41 дублируется ранее данная Пленумом Верховного Суда рекомендация разрешать этот вопрос исходя из того, при производстве каких именно работ нарушены специальные правила (в том числе требования охраны труда), и, «если их нарушение допущено при производстве строительных или иных работ, а равно работ на опасных производственных объектах, то содеянное при наличии других признаков составов соответствующих преступлений должно квали-

⁷ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2019).

⁸ Постановление Госстроя РФ от 23.07.2001 № 80 «О принятии строительных норм и правил Российской Федерации “Безопасность труда в строительстве. Часть 1. Общие требования. СНиП 12-03-2001”»; постановление Госстроя России от 17.09.2002 № 123 «О принятии строительных норм и правил Российской Федерации “Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство. СНиП 12-04-2002”»; приказ Минтруда России от 01.06.2015 № 336н «Об утверждении Правил по охране труда в строительстве» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2019).

⁹ А именно о процессе строительного производства (о различных производственных операциях от начала «нулевого цикла» до окончания наружной и внутренней отделки), исключая инженерно-изыскательские, проектные работы, а также сдачу объекта в эксплуатацию. В этой связи абсолютно солидаризируемся с доводами эксперта ФБУ «Ярославская лаборатория судебной экспертизы Минюста России» Д. С. Дубровского. См. подробнее: Дубровский Д. С. Термин «строительные работы» как элемент понятийного аппарата следователя и судебного эксперта // Теория и практика судебной экспертизы. 2013. № 4 (32). С. 46—47. URL: [http://sudexpert.ru/files/tipse/2013/sudex_mag_4\(32\)13.pdf](http://sudexpert.ru/files/tipse/2013/sudex_mag_4(32)13.pdf) (дата обращения: 20.05.2019).

фицироваться по ст. 216 или 217 УК РФ». Полагая, высшей судебной инстанции необходимо конкретизировать, что нарушение правил безопасности (в том числе и требований охраны труда) следует квалифицировать по ст. 216 УК РФ при производстве не всех без исключения строительных или иных работ.

В научной литературе по данному вопросу встречаются различные мнения. Исследователи разграничивают преступления, предусмотренные ст. 143 и 216 УК РФ по нескольким критериям: по характеру нарушенных норм (нарушены требования охраны труда или правила безопасности; специальные правила безопасности ведения работ и общие требования охраны труда в любой сфере); по виду производимых работ; по потерпевшему, субъекту преступления¹⁰. Однако, на наш взгляд, в первую очередь следует обратить внимание на отличие правоохраняемых объектов данных преступлений. А. В. Бриллиантов и Н. Р. Косевич определяют основной объект состава преступления, предусмотренного ст. 413 УК РФ, как отношения в области обеспечения охраны труда, условий труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Дополнительный объект — жизнь и здоровье человека¹¹. В то же время основной объект преступления, предусмотренного

ст. 216 УК РФ, — это общественная безопасность в сфере производства отдельных видов работ, дополнительный объект — здоровье человека, отношения собственности; факультативный объект — жизнь человека»¹².

Следовательно, при разграничении исследуемых преступлений необходимо принимать во внимание не только характер нарушенных норм, вид производимых работ, отличие потерпевших и субъектов этих преступлений, но и те *последствия*, которые могут наступить в результате нарушения правил безопасности (требований охраны труда). Если последствия нарушения правил безопасности (в том числе правил охраны труда) наступили (могли наступить) для неопределенного круга лиц¹³, то есть нарушена *общественная безопасность в сфере данного производства*, то речь, безусловно, идет о преступлении, предусмотренном ст. 216 УК РФ¹⁴, если же эти последствия наступили исключительно в отношении лица, выполняющего строительные работы или иные работы, и никоим образом не могли бы причинить вред иным лицам¹⁵, то речь может идти только о преступлении, предусмотренном ст. 143 УК РФ, даже если работы, в ходе которых нарушены правила безопасности (требования охраны труда) являются строительными или иными, поскольку *обще-*

¹⁰ Наумов А. А. Проблемы разграничения составов преступлений, предусмотренных ст. 143 и 216 УК РФ // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2 (62). Т. 2. С. 190—191. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/problemy-razgranicheniya-sostavov-prestupleniy-predusmotrennyh-st-143-i-216-uk-rf> (дата обращения: 16.05.2019) ; Улезько И. С. Разграничение преступления, предусмотренного ст. 216 УК РФ, от смежных составов преступлений // Законодательство и практика. 2011. № 1 (26). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22824686> (дата обращения: 16.05.2019) ; Безбородов Д. А. О некоторых особенностях применения уголовного закона в случае нарушения правил безопасности при ведении строительных работ // Криминалист. 2014. № 2 (15). С. 17—21. URL: <http://www.procuror.spb.ru/k1505.html> (дата обращения: 16.05.2019).

¹¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : постатейный : в 2 т. / под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. М. : Проспект, 2015. Т. 1.

¹² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : постатейный : в 2 т. / под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. М. : Проспект, 2015. Т. 2.

¹³ Указанные лица могут иметь, а могут и не иметь отношения к производству строительных или иных работ.

¹⁴ Например, сход с рельсов и падение башенного крана; разрушение и падение строительных лесов; падение с высоты работников, строительных материалов и т.п.

¹⁵ Например, повреждение тела работника подвижными частями инструмента и оборудования; электротравма при производстве электросварочных работ и т.п.

ственная безопасность в сфере производства отдельных видов работ не нарушена.

Подводя итоги вышеизложенного, констатируем, что игнорирование высшей судебной инстанцией упомянутых проблем не позволяет в полной мере согласиться с представленной в юридической литературе позицией от-

носительно того, что разъяснения Верховного Суда РФ в той части, в которой они являются не результатом аккумулирования опыта правоприменения, но средством воздействия на его развитие, фактически выступают самостоятельными нормоустанавливающими правовыми актами¹⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Безбородов Д. А.* О некоторых особенностях применения уголовного закона в случае нарушения правил безопасности при ведении строительных работ // *Криминалистика*. — 2014. — № 2 (15). — С. 17—21.
2. *Демидов В. В.* О роли и значении постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. — 1998. — № 3. — С. 21—24.
3. *Дубровский Д. С.* Термин «строительные работы» как элемент понятийного аппарата следователя и судебного эксперта // *Теория и практика судебной экспертизы*. — 2013. — № 4 (32). — С. 44—47.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : постатейный : в 2 т. / под ред. А. В. Бриллиантова. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2015.
5. *Мадьярова А. В.* Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации в механизме уголовно-правового регулирования. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2002. — 405 с.
6. *Наумов А. А.* Проблемы разграничения составов преступлений, предусмотренных ст. 143 и 216 УК РФ // *Вестник Кемеровского государственного университета*. — 2015. — № 2 (62). — Т. 2. — С. 188—192.
7. *Улезько И. С.* Разграничение преступления, предусмотренного ст. 216 УК РФ, от смежных составов преступлений // *Законодательство и практика*. — 2011. — № 1 (26). — С. 49—52.

Материал поступил в редакцию 20 мая 2019 г.

APPROPRIATE CORRESPONDENCE WITH THE NEEDS OF ENFORCEMENT PRACTICE: MYTH OR REALITY

Natalya A. Danilova, Dr. of Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

bobteyl@mail.ru

44 pr. Liteiny, St. Petersburg, 191014, Russia

Maria A. Grigoryeva, Cand. of Sci. (Law), Docent, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of St. Petersburg Law Institute (Branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

mgrek@inbox.ru

44 pr. Liteiny, St. Petersburg, 191014, Russia

Abstract. *The modern features of the formation of judicial investigative and prosecutorial and supervisory practice are analyzed, attention is focused on how the decisions of the highest court exert influence on these processes. The*

¹⁶ *Мадьярова А. В.* Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации в механизме уголовно-правового регулирования. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2002. С. 241.

authors analyze the shortcomings of the decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated December 25, 2018 No. 46 "On some issues of judicial practice in cases of crimes against constitutional rights and freedoms of man and citizen (Articles 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 of the Criminal Code of the Russian Federation)» and dated November 29, 2018 No. 41 "On judicial practice in criminal cases concerning violations of labor protection requirements, safety rules during construction or other works, or industrial safety requirements of hazardous production facilities".

Keywords: *judicial investigative practice, resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, illegal banking, non-payment of wages, violation of safety rules during construction and other works, violation of labor protection requirements.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bezborrow D. A. O nekotoryh osobennostyah primeneniya ugovnogo zakona v sluchae narusheniya pravil bezopasnosti pri vedenii stroitel'nyh rabot // Kriminalist". — 2014. — № 2 (15). — S. 17—21.
2. Demidov V. V. O roli i znachenii postanovlenij Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. — 1998. — № 3. — S. 21—24.
3. Dubrovskij D. S. Termin «stroitel'nye raboty» kak element ponyatijnogo apparata sledovatelya i sudebnogo eksperta // Teoriya i praktika sudebnoj ekspertizy. — 2013. — № 4 (32). — S. 44—47.
4. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii : postatejnyj : v 2 t. / pod red. A. V. Brilliantova. — 2-e izd. — M. : Prospekt, 2015.
5. Mad'yarova A. V. Raz'yasneniya Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii v mekhanizme ugovno-pravovogo regulirovaniya. — SPb. : Yuridicheskij centr-Press, 2002. — 405 s.
6. Naumov A. A. Problemy razgranicheniya sostavov prestuplenij, predusmotrennyh st. 143 i 216 UK RF // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2015. — № 2 (62). — T. 2. — S. 188—192.
7. Ulez'ko I. S. Razgranichenie prestupleniya, predusmotrennogo st. 216 UK RF, ot smezhnyh sostavov prestuplenij // Zakonodatel'stvo i praktika. — 2011. — № 1 (26). — S. 49—52.

Г. В. Черепенько*

Использование томографических медицинских изображений как объектов портретной экспертизы

Аннотация. В статье приведен пример из экспертной практики, в ходе которого в качестве образца был использован снимок головы, полученный посредством магнитно-резонансной томографии (МРТ). Предложено включить снимок МРТ в ряд объектов и образцов, рассматриваемых действующей методикой портретной экспертизы. Определен характер пригодности такого объекта для производства портретной экспертизы. Даны практические рекомендации по работе с соответствующим программным обеспечением для получения максимально наглядной картины.

Ключевые слова: магнитно-резонансная томография (МРТ), объекты портретной экспертизы, дифференциация групповых и частных признаков, сравнительное исследование.

DOI: 10.17803/1994—1471.2019.107.10.142-145

Объектами портретной экспертизы могут быть различные предметы, на которых запечатлено изображение человека (фотоизображения, видеоизображения, негативы пленок, в некоторых случаях объекты искусства) либо определенные натурные объекты (посмертные маски, черепа и их фрагменты), а также любые другие носители, на которых может быть запечатлена внешность человека. Все эти объекты передают индивидуальность внешности, а также хранят ее (индивидуальности) относительную устойчивость в течение определенного периода времени.

Магнитно-резонансная томография (далее — МРТ) является одним из наиболее эффективных методов в области медицинской интроскопии. Основным направлением ее применения можно назвать визуализацию работы и особенностей внутренних органов и полостей человека в статическом и динамическом положении.

Эти данные являются ключевыми для медицины, однако с точки зрения портретной экспертизы они несущественны. В этой ситуации важны сопутствующие (для медицины) признаки — свойства и объективное отображение костей и мягких тканей головы и лица.

Вопрос о возможности использования снимков МРТ головы человека в качестве объекта или образца при производстве портретной экспертизы не освещался отечественной научной литературой в достаточной мере. Вероятнее всего, наиболее близкими к данному вопросу могут быть вопросы портретных экспертиз, объектами которых являлись черепа, их фрагменты и/или их фотоизображения. При производстве такого исследования эксперты, как правило, использовали методы негативной или диапозитивной фотоаппликации, которые подразумевают сопоставление признаков лица и черепа человека путем наложения изображений лица¹. Дан-

¹ Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. 2-е изд., доп. М., 2000. С. 240.

© Черепенько Г. В., 2019

* Черепенько Георгий Васильевич, эксперт АНО «Судебный эксперт», аспирант Института судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) ngn89@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ный метод имеет свои особенности, которые в первую очередь связаны с особыми требованиями к объектам, между которыми устанавливается тождество. Эксперту необходимо иметь в своем распоряжении либо сам череп (для самостоятельного изготовления сравнительного фотоматериала), либо такие фотоизображения, на которых череп был бы зафиксирован строго в таком же ракурсе и положении относительно фотоустройства, что и подлежащее исследованию фотоизображение.

При реализации вышеуказанных условий в некоторых случаях эксперт может прийти к тому или иному выводу (причем как в вероятностной, так и в категорической формах). Такого типа исследования встречаются в практике нечасто, вероятнее всего ввиду того, что имеется множество способов и средств судебно-медицинской идентификации человеческих останков.

Сходный подход может быть использован при портретном исследовании, объектом (или образцом) которого является снимок МРТ головы человека.

При этом следует отметить, что в случае работы с результатами МРТ эксперт имеет несколько большее количество криминалистически значимой информации, а также возможностей ее получения. Во-первых, это связано с тем, что на снимках МРТ отображаются не только костные, но и мягкие ткани, что существенно расширяет возможность определения некоторых частных признаков внешности; во-вторых, сам процесс изготовления снимка методом МРТ означает фактически изготовление некоего аналога анатомической биотомии (пироговские срезы, изображения гистологических препаратов), представленной, однако, в виде цифровой 3D-модели объекта (в данном случае — головы), что позволяет графическими методами получить изображение рельефа любой мягкой или костной ткани, с любого расстояния, ракурса, в объеме, необходимом для оценки исследуемого признака.

Важным обстоятельством в данном случае является то, что определенные признаки внешнего облика не отображаются: шрамы и морщины, кожные складки (при этом, например, носогубный фильтр просматривается), морфология

кожного покрова, цвет и фактура — признаки именно внешнего облика.

Таким образом, имея в качестве образца снимок МРТ головы человека, эксперт имеет возможность: оценить признаки (форму, величину, положение, степень симметрии, степень выраженности) костных тканей, оценить форму, размер, относительное положение лба, глаз, ушных раковин, носа, носогубного фильтра, рта, подбородка. Эксперт не имеет возможности оценить большинство временных признаков, случайные и искусственные элементы, любые признаки внешности, связанные с визуальным восприятием признака (например, цвет кожи/глаз, родимые пятна, морщины, шрамы, складки кожи и т.д.).

Исходя из изложенного выше, представляется, что такой объект портретной экспертизы является ограниченно пригодным для производства экспертизы, однако сам факт ограниченной пригодности в данном случае еще не является достаточным основанием для ограничения эксперта в степени категоричности вывода.

Имея ограниченно пригодный материал, в определенных случаях эксперт может выявить индивидуальную совокупность, достаточную для установления тождества. Это обстоятельство связано с медицинским характером и интроскопическими свойствами такого объекта, как снимок МРТ головы человека.

Например, при остеодистрофии происходит изменение формы лобной или височной кости, что будет отчетливо просматриваться на снимке МРТ; одновременно с этим данная патология при распространении в глазничную область может существенно сместить глазное яблоко — подобный признак, в совокупности с другими совпадениями, на наш взгляд, может быть достаточным для категорического положительного вывода.

При производстве портретной экспертизы, объектом (или образцом) которой является снимок МРТ головы человека, также применим и ряд традиционных методов портретной экспертизы, с учетом ограниченной пригодности материала. Например, эксперт может оценить природную асимметрию головы человека в части ее формы, определить относительное

расположение определенных частей лица (например, взаимное расположение верхних и нижних частей ушных раковин), также эксперту в полной мере доступен метод аппликации и совмещения.

Учитывая возможности современных графических редакторов, такой широкий спектр возможностей позволяет убедиться в пригодности (пусть и ограниченной) этих объектов для производства портретной экспертизы и в получении по ее результатам достоверных и обоснованных выводов.

Однако важно отметить, что в данном случае эксперт, выполняющий такое исследование, должен не только обладать познаниями в области анатомии, но и иметь определенный практический навык в работе с соответствующим программным обеспечением (например, со специализированной медицинской программой Weasis). Тем не менее данное программное обеспечение обладает интуитивно понятным интерфейсом, достаточно простым управлением.

Приведем пример: в рамках производства внесудебного портретного исследования было представлено фотоизображение лица мужского пола (объект) и снимки МРТ (образцы). В рамках производства исследования были описаны и оценены все признаки внешности, которые отобразились как в объекте, так и в образцах. Среди выявленных признаков были как групповые, так и частные.

В рамках производства сравнительного исследования были изготовлены одномасштабные и одноракурсные изображения, на которых была запечатлена естественная асимметрия головы объекта и образца. При получении образца важным обстоятельством является необходимость подбора определенного среза МРТ таким образом, чтобы его плоскость максимально близко соотносилась с ракурсом, в котором запечатлен объект исследования. Данное обстоятельство не вызывает затруднений, потому что снимок МРТ позволяет получить изображение с любого ракурса, при различном увеличении, повороте головы и т.д. В некоторых случаях может возникнуть необходимость в создании последовательности нескольких срезов, кото-

рые в дальнейшем будут совмещены в единое изображение.

Далее масштабные иллюстрации были совмещены, по результатам чего было установлено совпадение важного признака — естественной асимметрии формы головы лица, запечатленного на исследуемом изображении, и лица, чей снимок МРТ был представлен в качестве образца.

При оценке признаков внешнего облика лица, запечатленного на исследуемом фотоизображении, был отмечен существенный частный признак — различное размещение ушных раковин (правая ушная раковина размещена несколько ниже левой).

Как было отмечено выше, в снимке МРТ отображаются мягкие ткани, следовательно, эксперт (или специалист) может оценить также и отдельные признаки, которыми характеризуются ушные раковины. В том числе и их расположение. Важной особенностью в данном случае является то, что снимок МРТ позволяет оценивать срезы, и оценка расположения ушных раковин по отдельному срезу не представляется возможной в связи со сложной геометрией ушной раковины. Представляется логичным совмещение изображений нескольких срезов, которое позволило бы при их взаимном наложении получить наиболее наглядную картину. Для получения более объективной картины было изготовлено совмещенное из 17 срезов изображение.

Помимо выявленных совпадающих признаков, специалистом также была отмечена выраженная нижняя оттопыренность правого уха, а также иные групповые признаки внешности.

По результатам проведенного исследования был получен вероятностный положительный вывод, поскольку специалисту было доступно сравнительное исследование анатомических особенностей костей, а также отдельных мягких тканей; кроме того, фотоизображение и снимок МРТ имеют разницу в изготовлении около 2 лет, что представляется весьма существенным обстоятельством, потому как данное лицо относится к подростковой возрастной группе, что, в свою очередь, связано с бурным процессом развития скелета.

Подводя итог, следует обратить внимание на следующие важные обстоятельства:

- снимок МРТ может быть объектом (или образцом) портретной экспертизы, хотя и обладает при этом ограниченной пригодностью;
 - в иных условиях вывод может носить категорический характер;
- в научной литературе данный вопрос не освещен в достаточной мере;
 - усовершенствование действующих методик портретной экспертизы до возможности работы с описанными в статье объектами представляет практический интерес для экспертного сообщества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. — М., 2000. — 2-е изд. доп. — 334 с.

Материал поступил в редакцию 1 марта 2019 г.

USING TOMOGRAPHIC MEDICAL IMAGES AS OBJECTS OF PORTRAIT EXAMINATION

Georgiy V. Cherepenko, Expert of ANO "Forensic expert", Postgraduate of the Institute of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ngn89@mail.ru
9 Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russia

Abstract. *The paper provides an example from expert practice, during which a head image obtained using magnetic resonance imaging (MRI) was used as a sample. It is proposed to include an MRI image in a number of objects and samples considered by the current portrait examination technique. The nature of the suitability of such an object for the production of portrait examination is determined. Practical recommendations are given for working with the appropriate software to get the most visual picture.*

Keywords: *magnetic resonance imaging (MRI), objects of portrait examination, differentiation of group and private features, comparative study.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belkin R. S. Kriminalisticheskaya enciklopediya. — М., 2000. — 2-е изд. доп. — 334 с.

Законодательство о надомном труде Республики Беларусь и Российской Федерации: сравнение на предмет соответствия международным трудовым стандартам¹

Аннотация. В связи с происходящими общемировыми процессами цифровизации не стоит на месте и трудовое законодательство, адаптируя формы занятости к изменяющимся условиям построения цифровой экономики. Если правовое регулирование надомного труда осуществлялось в СССР в начале XX в., то дистанционный труд (в особенности труд компьютерных надомников) стал объектом регулирования в Российской Федерации и Республике Беларусь лишь в XXI в. В статье проводится сравнительный анализ норм законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации о надомном труде на предмет определения его соответствия международным трудовым стандартам. Автором высказываются некоторые предложения по дальнейшему совершенствованию трудового законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: надомный труд, дистанционный труд, работник-надомник, работник, наниматель, работодатель, Трудовой кодекс, занятость, трудовой договор, трудовое отношение.

Краткий исторический экскурс в регулирование надомного труда

Понятие надомного труда (надомничества) было известно советскому трудовому законодательству еще с начала 1920-х гг. Так, в ст. 1 Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г.² была предусмотрена норма о распространении КЗоТ и на труд работников, выполняющих работу на

дому. Вместе с тем в примечании к этой же статье было дано поручение Совету Народных Комиссаров (СНК) издать особое постановление, устанавливающее изъятия по применению данного Кодекса в отношении лиц, работающих на дому. Постановлением СНК РСФСР от 02.07.1923 «Об изъятиях по распространению Кодекса законов о труде 1922 г. на квартирников»³, как отмечает И. Я. Киселёв, для нанимателей «был

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00517).

² СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

³ СУ РСФСР. 1923. № 63. Ст. 611.

© Томашевский К. Л., 2019

* Томашевский Кирилл Леонидович, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО»», председатель общественного объединения «Сообщество трудового права» (Республика Беларусь) k_tomashevski@tut.by
220099, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Казинца, д. 21, корп. 3, каб. 510

предусмотрен облегченный порядок увольнения надомников»⁴. В частности, работодатель мог расторгнуть трудовой договор при приостановке работ на срок более двух недель по причинам производственного характера, при неисполнении работы вследствие временной утраты трудоспособности или пребывания под стражей квартирника сроком более двух недель (в соответствии с постановлением квартирниками считались лица, выполняющие у себя на дому работу по найму исключительно личным трудом, без применения, в свою очередь, наемного труда, в том числе труда учеников, и из материалов работодателя (ст. 1)). Как пишет Е. Б. Хохлов, законодательство о труде квартирников оказалось довольно уязвимым для нарушений со стороны предпринимателей⁵, данный вывод был сделан на основании анализа двух циркуляров Народного комиссариата труда и Народного комиссариата юстиции РСФСР, направленных на борьбу «с обходом законодательства о труде». Более детальный анализ изъятий и дополнений норм КЗоТ РСФСР 1922 г. оставляем за рамками данной статьи⁶.

В Кодексе о труде БССР 1929 г., в ст. 1, также было закреплено правило о распространении данного Кодекса на «ўсіх асоб, якія працуюць у наймах, у тым ліку і дома (кватэрнікаў) і абавязковы для ўсіх дзяржаўных, каперацыйных, грамадзкіх і прыватных устаноў, прадпрыемстваў, гаспадарак і асоб, што ужываюць наймовую працу»⁷. Но при этом в ст. 1 КЗоТ БССР не было примечания с изъятием тех или иных норм в отношении квартирников.

КЗоТ РСФСР 1971 г., а равно и КЗоТ БССР 1972 г., по сути, не содержали норм, опреде-

ляющих особенности труда работников-надомников, кроме отсылочной нормы-исключения в ст. 253, согласно которой отдельные изъятия из КЗоТ, касающиеся рабочего времени, времени отдыха, гарантийных и компенсационных выплат, изменения и прекращения трудового договора в отношении некоторых категорий работников (надомников и др.), могли устанавливаться только законодательными актами. В период существования СССР такое регулирование осуществлялось на подзаконном уровне. Например, в Положении об условиях труда надомников, утвержденном постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99, перечислялись категории лиц, которым предоставлялось преимущественное право на заключение трудового договора на условиях работы на дому (женщины, имеющие детей в возрасте до 15 лет; инвалиды; пенсионеры и др.). Надомниками считались лица, заключившие трудовой договор с предприятием о выполнении работы на дому личным трудом из материалов и с использованием орудий труда, выделяемых предприятием, либо приобретаемых за счет предприятия.

Нормативная основа регулирования надомного труда в современных Беларуси и России

Международно-правовое регулирование надомного труда основано на двух универсальных документах, принятых Международной организацией труда, — на Конвенции МОТ № 177 о надомном труде⁸ и Рекомендации МОТ № 184 о надомном труде⁹ (оба документа приняты

⁴ Киселев И. Я. Трудовое право России : Историко-правовое исследование : учеб. пособие. М. : Норма, 2001. С. 176.

⁵ Памятники российского права : в 35 т. Т. 26 : Кодексы законов о труде РСФСР : учеб. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова, А. М. Лушников. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 149.

⁶ См. подробнее: Памятники российского права. Т. 26. С. 148—150 (автор параграфа — Е. Б. Хохлов).

⁷ Кодэкс аб працы Беларускай ССР / Народны камісарыят працы БССР. 1-е выд., офіц. Менск : Дзяржпрацвыдавецтва, 1930. С. 3.

⁸ Сайт Международной организации труда. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/normativeinstrument/wcms_c177_ru.htm (дата обращения: 21.07.2019).

⁹ Сайт Международной организации труда. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/normativeinstrument/wcms_r184_ru.htm (дата обращения: 21.07.2019).

в 1996 г.). Обратим внимание на то, что и Российская Федерация, и Республика Беларусь пока не ратифицировали Конвенцию МОТ № 177. В данной статье постараемся выявить расхождения данной конференции с действующим законодательством о надомном труде в обеих странах.

Трудовое законодательство как Российской Федерации, так и Республики Беларусь в основном кодифицировано.

В Трудовом кодексе Российской Федерации от 30.12.2001 особенностям регулирования труда надомников посвящена гл. 49 (ст. 310—312). В Трудовом кодексе Республики Беларусь от 26.07.1999 особенности регулирования труда работников-надомников урегулированы в гл. 25 (ст. 304—307).

Постепенная гармонизация трудового законодательства Беларуси и России в рамках строительства Союзного государства обуславливает актуальность сопоставления сходств и различий в нормах ТК Беларуси и ТК РФ о надомном труде, а затем сравнения национального законодательства двух стран с международными трудовыми стандартами с целью наметить пути совершенствования законодательства о труде.

Обратим внимание, что, помимо кодифицированных законов, правовое регулирование надомного труда осуществляется и на подзаконном уровне. В России до конца 2016 г. в отношении работников-надомников применялся подзаконный нормативный правовой акт советского периода — Положение об условиях труда надомников, утвержденное постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99¹⁰, «которое не отменено и продолжает действовать в части, не противоречащей законодательству РФ»¹¹. Но с принятием приказа Министерства труда и социальной

защиты РФ от 29.12.2016 № 848 «О признании не действующими на территории Российской Федерации и утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Союза ССР и РСФСР» данное положение признано не действующим в России.

Для сравнения: в Беларуси ранее имелся собственный подзаконный нормативный правовой акт в данной области — постановление Министерства труда Республики Беларусь от 11.04.2000 № 48 «Об утверждении Положения об условиях труда работников-надомников», но в 2014 г. он был признан утратившим силу в связи с изменением, внесенным в ч. 2 ст. 304 ТК Беларуси и отменой делегирования Правительству, а вместе с ним Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь права определять иные особенности регулирования труда работников-надомников¹². Напомним, что в соответствии с со ст. 1 Закона Республики Беларусь от 28.05.1999 № 261-3 «О применении на территории Республики Беларусь законодательства СССР»¹³ в случае отсутствия законодательства Республики Беларусь, регулирующего соответствующие общественные отношения, на территории Республики Беларусь применяются акты законодательства СССР, регламентирующие данные отношения и не противоречащие законодательству Республики Беларусь. Таким образом, в настоящее время в связи с отменой постановления Минтруда Республики Беларусь от 11.04.2000 № 48, в Республике Беларусь в вопросах, не урегулированных Трудовым кодексом, допустимо обращаться к акту законодательства СССР, принятому без малого 40 лет назад. Вопрос о том, насколько такой шаг белорусских нормотворческих органов соответствует требованиям времени, оставим в качестве риторического.

¹⁰ Бюллетень Госкомтруда СССР. 1982. № 1.

¹¹ Актуальные проблемы трудового права : учебник для магистрантов / отв. ред. Н. Л. Лютов. М. : Проспект, 2017. С. 426 ; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. В. Л. Гейхман, Е. Н. Сидоренко. 4-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2009. С. 683—684 ; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов. 2-е изд., доп. М. : Городец, 2007. С. 575.

¹² Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь : в 2 т. / А. В. Баранашник, Е. А. Волк, Л. И. Липень [и др.] ; общ. ред.: Л. И. Липень. Минск : Амалфея, 2014. Т. 2. С. 311.

¹³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 09.06.1999. № 42. 2/36.

Сравнение понятий надомного труда и работника-надомника в национальном законодательстве Беларуси, России и в актах МОТ

Надомный труд представляет собой специфический вид трудовой деятельности, при котором работник выполняет трудовые обязанности у себя на дому. Таким образом, основная особенность надомничества состоит в том, что рабочее место работника-надомника располагается по месту его жительства (квартира, частный дом, комната).

В соответствии со ст. 304 ТК Беларуси работниками-надомниками считаются лица, заключившие с нанимателем трудовой договор о выполнении работы на дому личным трудом с использованием собственных материалов, оборудования, инструментов, механизмов, приспособлений или выделяемых нанимателем либо приобретаемых за счет средств нанимателя.

Новеллой в законодательстве Республики Беларусь о надомном труде 2014 г. являлось то, что белорусский законодатель в ч. 2 ст. 304 ТК Беларуси дал очень широкое определение понятия «работа на дому»: «работа, которую работник-надомник выполняет по месту его жительства или в других помещениях по его выбору вне помещений нанимателя» (в редакции Закона Республики Беларусь от 08.01.2014 № 131-З¹⁴). Расширение понятия надомного труда разработчики Закона объясняли приведением этого понятия в соответствие со ст. 1 Конвенции МОТ № 177 о надомном труде 1996 г., хотя эта конвенция и не ратифицирована Республикой Беларусь. Получается, как пишет Н. М. Черноуцкая, что «надомный труд, с точки зрения разработчиков нового закона, охватывает дистанционный труд, который получил название телеработы»¹⁵. Согласимся с этим автором, что «грань, отделяющая классических надомных

работников от современных телеработников, достаточно тонка (в обоих случаях работа выполняется в интересах и под контролем, хотя и косвенным, нанимателя)»¹⁶, но всё же она есть. Если надомный труд выполняется на дому, то дистанционный труд может выполняться как на дому, так и в иных помещениях, не принадлежащих нанимателю; надомный труд, как правило, является физическим трудом, тогда как дистанционный труд — это интеллектуальный труд, выполняемый посредством использования компьютерной техники, Интернета и телекоммуникационных сетей.

Определение надомника в ч. 1 ст. 310 ТК РФ отличается от понятия, закрепленного в ст. 304 ТК Беларуси тем, что в нем нет указания на выполнение работы личным трудом. Более того, в той же ч. 1 ст. 310 ТК РФ особо оговорено, что надомник может выполнять работу, обусловленную трудовым договором, с участием членов его семьи. При этом трудовые отношения между членами семьи надомника и работодателем не возникают. Данная ситуация с привлечением членов семьи надомника к выполнению работы отчасти напоминает отношения субподряда, хотя, в отличие от субподряда, она не предполагает оплаты труда членам семьи (тогда как субподрядчик вправе претендовать на вознаграждение).

Российским исследователем И. С. Аксеновым в его кандидатской диссертации было предложено под надомником понимать «физическое лицо, заключившее трудовой договор о выполнении работы или оказании услуг как лично, так и при участии членов его семьи, в помещении, не предоставленном работодателем, с использованием материалов и оборудования, выделяемых работодателем либо приобретаемых надомником за свой счет»¹⁷. Данное определение имеет существенный недостаток: для описания предмета трудового договора ошибочно

¹⁴ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 24.01.2014. 2/2129.

¹⁵ Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / А. В. Баранашник, Е. А. Волк, Л. И. Липень [и др.]. С. 311 (автор комментария к гл. 25 — Н. М. Черноуцкая).

¹⁶ Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / А. В. Баранашник, Е. А. Волк, Л. И. Липень [и др.]. С. 312.

¹⁷ Аксенов И. С. Особенности правового регулирования труда надомников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

использовано словосочетание «оказание услуг», относящееся к части гражданско-правовых договоров и не имеющее отношения к предмету трудового договора.

Для сравнения: п. «а» ст. 1 Конвенции МОТ № 177 о надомном труде 1996 г. определил, что «термин “надомный труд” означает работу, которую лицо, именуемое надомником, выполняет:

- i) по месту его жительства или в других помещениях по его выбору, но не в производственных помещениях работодателя;
- ii) за вознаграждение;
- iii) с целью производства товаров или услуг, согласно указаниям работодателя, независимо от того, кто предоставляет оборудование, материалы или другие используемые ресурсы, если только это лицо не располагает такой степенью автономии и экономической независимости, которая необходима для того, чтобы считать его независимым работником в соответствии с национальным законодательством или судебными решениями».

Такое же определение надомного труда приведено и в п. «а» ст. 1 Рекомендации МОТ № 184 о надомном труде 1996 г.

Итак, понятие надомника в ТК Беларуси и ТК РФ близки к определению надомного труда в Конвенции МОТ № 177 и Рекомендации МОТ № 184, хотя имеют и некоторые отличия:

- во-первых, ст. 304 ТК Беларуси говорит о личном труде работника, что не указано в ст. 310 ТК РФ и Конвенции МОТ № 177;
- во-вторых, ст. 304 ТК Беларуси ближе к формулировке актов МОТ тем, что допускает выполнение работы не только на дому, но и в иных помещениях по выбору работника вне помещений нанимателя.

В подпункте «iii» п. «а» ст. 1 Конвенции МОТ № 177 сделана оговорка: «...если только это лицо не располагает такой степенью автономии и экономической независимости, которая необходима для того, чтобы считать его независимым работником в соответствии с национальным законодательством или судебными решениями». Ни в ТК РФ, ни в ТК Беларуси подобной оговорки не содержится. Вместе с тем она важна, поскольку современная правовая доктрина

и производственная практика развитых государств мира (Великобритании, Германии, Франции и др.) различают два вида работников: наемные (зависимые) и свободные (независимые, квазизависимые (лица, подобные работникам)). Если первые — традиционный субъект трудовых отношений, то вторые занимают промежуточное положение между участниками трудовых отношений и субъектов смежных отраслей права (гражданского, административного). Причем в условиях расширения гибких форм занятости (дистанционный труд, работа по вызову, работа на основе интернет-платформ и т.п.) такое разграничение новых форм организации трудовых отношений и традиционного надомного труда было бы нелишним и в национальном законодательстве Беларуси и России.

В пункте «b» ст. 1 Конвенции № 177 и Рекомендации № 184 предусмотрено, что лица со статусом наемных работников не становятся надомниками в силу одного только факта выполнения ими время от времени работы в качестве наемных работников на дому, а не на своем обычном рабочем месте. Это положение также актуально для учета в законодательстве Беларуси и России, поскольку подобная организация труда широко применяется и в наших странах (преподаватели, юристы, бухгалтеры, консультанты, дизайнеры и т.д.), когда часть работы работник может брать на дом, выполняя ее вне офиса, не теряя при этом статуса обычного наемного работника.

Преимущественное право на заключение трудового договора о выполнении работы на дому

В пункте 4 Положения об условиях труда надомников, утвержденного постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99, предусматривались четыре категории работников, которым предоставлялось преимущественное право на заключение трудового договора о работе на дому. По сути, Россия отказалась от этой нормы, не включив ее в ТК РФ и признав неприменимость вышеуказанного Положения. Напротив, в ст. 305 ТК Беларуси перечень лиц, которым предостав-

ляется преимущественное право на заключение трудового договора о выполнении работы на дому, был частично воспринят из данного Положения и дополнен. В него включены:

- 1) женщины, имеющие детей в возрасте до 16 лет (детей-инвалидов — до 18 лет);
- 2) инвалиды и пенсионеры (независимо от вида назначенной пенсии);
- 3) лица с пониженной трудоспособностью, которым в установленном порядке рекомендован труд в надомных условиях;
- 4) лица, осуществляющие уход за инвалидами или длительно болеющими членами семьи, которые по состоянию здоровья нуждаются в уходе;
- 5) лица, занятые на работах с сезонным характером производства (в межсезонный период), а также получающие образование в дневной форме получения образования;
- 6) лица, которые по объективным причинам не могут быть заняты непосредственно на производстве в данной местности.

Хотя ни Конвенция № 177, ни Рекомендации № 184 не предусматривают подобных перечней, полагаем, что данный законодательный подход не нарушает принципа равенства в обращении между надомниками и другими наемными работниками с учетом особенностей надомного труда, в том числе защиты от дискриминации в области труда и занятий. Правила ст. 305 ТК Беларуси нацелены на дифференциацию правового регулирования труда, устанавливая дополнительные гарантии ряду категорий работников, которым сложно на равных конкурировать на рынке труда с другими гражданами в силу ряда объективных и субъективных факторов.

Организация и условия труда надомников

ТК РФ достаточно лаконичен в части регламентации условий труда надомников, включая всего несколько правил о компенсации за износ личных инструментов и механизмов (ч. 2 ст. 310), отсылочные к трудовому договору нормы о порядке и сроках обеспечения сырьем, материалами и полуфабрикатами, расчетах за

изготовленную продукцию, порядке и сроках вывоза готовой продукции (ч. 3 ст. 310). Более того, ТК РФ допускает устанавливать основания расторжения трудового договора с надомниками в самом трудовом договоре (ст. 312), что значительно расширяет индивидуально-договорное регулирование такого важного вопроса, как основания увольнения надомника.

Отношения по организации, условия труда, нормы выработки и оплата труда более детально урегулированы в ст. 306 и 307 ТК Беларуси. Среди специальных норм трудового права укажем, в частности, правила о бесплатном пользовании надомниками инструментами, оборудованием, механизмами и приспособлениями; о возмещении надомнику не только используемых им собственных инструментов, оборудования, механизмов и приспособлений, но и иных расходов, связанных с выполнением работы (стоимость электроэнергии, воды и т.д.); о возможности установления норм выработки; общие правила об оплате труда надомников в одинарном размере, если иное не определено трудовым договором; возможность премирования надомников. ТК Беларуси, в отличие от ТК РФ, не допускает установления в трудовом договоре с надомником новых оснований расторжения трудового договора, которых нет в трудовом законодательстве, что представляется правильным, разумно ограничивающим хозяйскую власть нанимателя.

Форма и содержание трудового договора с надомником

В пункте 5 раздела II Рекомендаций № 184 предусмотрено, что надомник должен быть информирован о конкретных условиях занятости в письменной или в любой другой надлежащей форме, соответствующей национальным законодательству и практике. Эта информация должна включать, в частности:

- a) имя и адрес работодателя и посредника, если таковой существует;
- b) тарифы или ставки оплаты труда и методы исчисления;
- c) вид работы, подлежащей выполнению.

Данные положения в полной мере соблюдаются в трудовом законодательстве Беларуси и России, поскольку ст. 18 ТК Беларуси и ст. 67 ТК РФ предусматривают обязательную письменную форму трудового договора, а ст. 19 ТК Беларуси и ст. 57 ТК РФ закрепляют в качестве обязательных условий трудового договора условия о месте работы, трудовой функции и об оплате труда. Причем специальных норм-изъятий из этих общих правил в отношении надомников нет.

По мнению Р. И. Филипчик, «трудовой договор работников-надомников имеет следующие отличия от других трудовых договоров:

- 1) работы выполняются на дому личным трудом работника, с которым заключен трудовой договор;
- 2) работы выполняются из материалов нанимателя и с использованием орудий труда, выделяемых нанимателем либо приобретаемых за счет средств нанимателя;
- 3) по договоренности с нанимателем работник-надомник может использовать свои орудия труда»¹⁸.

С этим мнением сложно согласиться. Во-первых, выполнение трудовых обязанностей личным трудом работника характерно для любого трудового договора (это так называемый личностный признак трудового правоотношения, он отражен в легальном определении трудового договора в ч. 1 ст. 56 ТК РФ, а в ТК Беларуси хотя и не указан, но является общепризнанным в теории трудового права). Во-вторых, выполнение работы из материалов нанимателя и с использованием выделяемых им орудий труда — общая черта любых трудовых договоров, поскольку наниматель обязан организовать труд работника (ст. 1 и 55 ТК Беларуси, абз. ч. 2 ст. 22 ТК РФ). Третье «отличие» также не является характерным исключительно для надомного труда, поскольку и при традиционных трудовых отношениях с рабочим местом в организации в силу ст. 106 ТК Беларуси трудовой договор мо-

жет предусматривать использование работником своих транспортных средств, оборудования, инструментов и приспособлений для нужд нанимателя с правом на получение компенсации за их износ (амортизацию). В этой связи согласимся с Е. В. Чичиной в том, что «главным критерием надомного труда является нетипичное рабочее место — на дому у работника»¹⁹.

Заключение

Проведенный в статье краткий сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования особенностей труда надомников в Беларуси и России позволил сделать следующие основные выводы:

1. Несмотря на единые исторические корни, восходящие к нормам КЗоТ РСФСР 1922 г. и КоТ БССР 1929 г., а позднее к нормам Положения об условиях труда надомников, утвержденного постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 29.09.1981 № 275/17-99, которое применялось на территории обеих республик, в настоящее время наблюдаются существенные расхождения как в законодательном определении надомников, так и в степени детализации правового регулирования их труда в Беларуси и России.

2. Нормы гл. 25 ТК Беларуси сохранили больше преемственности с нормами советского законодательства, допуская выполнение надомного труда только личным трудом надомника и регулируя преимущественное право на заключение трудового договора о выполнении работы на дому с отдельными категориями работников.

3. Нормы гл. 49 ТК РФ, допуская привлечение надомником к труду членов его семьи и отдавая многие вопросы организации и условий труда, оснований расторжения трудового договора на уровень индивидуально-договорного регулирования, существенно сблизили данный договор с гражданско-правовыми договорами подряда

¹⁸ Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под ред. Г. А. Василевича. 3-е изд., перераб. и доп. Минск : Амалфея, 2005. С. 782—783 (автор комментария к гл. 25 — Р. И. Филипчик).

¹⁹ Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под общ. ред. Г. А. Василевича; редкол. Г. Б. Шишко [и др.]. Минск : Регистр, 2014. С. 884.

и возмездного оказания услуг, что не вполне оправданно с точки зрения защитной функции трудового права.

4. В целом нормы ТК Беларуси и ТК РФ в значительной степени соответствуют положениям как Конвенции МОТ № 177 о надомном труде 1996 г., так и одноименной Рекомендации № 184 1996 г., что позволяет рекомендовать парламентам обоих государств в ближайшем будущем ратифицировать Конвенцию МОТ № 177 о надомном труде 1996 г., что не потре-

бует серьезных корректировок в национальных трудовых кодексах.

5. Белорусскому и российскому законодателям с учетом международных трудовых стандартов МОТ в перспективе стоило бы дополнить ст. 304 ТК Беларуси и ст. 310 ТК РФ правилом о том, что работники, имеющие стационарное рабочее место у нанимателя (работодателя), время от времени выполняющие работу у себя на дому или в иных помещениях за пределами предприятия, не считаются надомниками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аксенов И. С. Особенности правового регулирования труда надомников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 24 с.
2. Актуальные проблемы трудового права : учебник для магистрантов / отв. ред. Н. Л. Лютов. — М. : Проспект, 2017. — 688 с.
3. Киселёв И. Я. Трудовое право России : Историко-правовое исследование : учеб. пособие. — М. : Норма, 2001. — 382 с.
4. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под ред. Г. А. Василевича. — 3-е изд., перераб. и доп. — Минск : Амалфея, 2005. — 1136 с.
5. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь: в 2 т. — Т. 2 / А. В. Баранашник, Е. А. Волк, Л. И. Липень [и др.] ; общ. ред.: Л. И. Липень. — Минск : Амалфея, 2014. — 832 с.
6. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. В. Л. Гейхман, Е. Н. Сидоренко. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2009. — 937 с.
7. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов. — 2-е изд., доп. — М. : Городец, 2007. — 736 с.
8. Памятники российского права : в 35 т. Т. 26 : Кодексы законов о труде РСФСР : учеб. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова, А. М. Лушников. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 528 с.
9. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под общ. ред. Г. А. Василевича ; редкол. Г. Б. Шишко [и др.]. — Минск : Регистр, 2014. — 1184 с.

Материал поступил в редакцию 21 июля 2019 г.

**LEGISLATION ON DOMESTIC LABOR IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND THE RUSSIAN FEDERATION:
COMPARISON FOR COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL LABOR STANDARDS²⁰**

Kirill L. Tomashevskiy, Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Educational Institution of the Federation of Trade Unions of Belarus "International University MITSO", Chairperson of the Public Association "Labor Law Community" (Republic of Belarus)
k_tomashevski@tut.by
Kab. 510, korp. 3, 21 Kazintsa, Minsk, 220099, Republic of Belarus

Abstract. *In connection with the ongoing global processes of digitalization, labor legislation does not stand still, adapting forms of employment to the changing conditions of building a digital economy. If the legal regulation of domestic labor was carried out in the USSR at the beginning of the 20th century, remote work (especially the work of computer homeworkers) has become an object of regulation in the Russian Federation and the Republic of Belarus only in the 21st century. The paper provides a comparative analysis of the norms of the legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation on domestic labor in order to determine its compliance with international labor standards. The author makes some suggestions for further improvement of labor legislation in this area.*

Keywords: *domestic labor, distance work, homeworker, employee, employer, Labor Code, employment, labor contract, labor relationship.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Аксенов И. С. Особенности правового регулирования труда надомников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 24 с.
2. Актуальные проблемы трудового права : учебник для магистрантов / отв. ред. Н. Л. Лютов. — М. : Проспект, 2017. — 688 с.
3. Киселёв И. Я. Трудовое право России : Историко-правовое исследование : учеб. пособие. — М. : Норма, 2001. — 382 с.
4. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под ред. Г. А. Василевича. — 3-е изд., перераб. и доп. — Минск : Амалфея, 2005. — 1136 с.
5. Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь: в 2 т. — Т. 2 / А. В. Баранашник, Е. А. Волк, Л. И. Липень [и др.] ; общ. ред.: Л. И. Липень. — Минск : Амалфея, 2014. — 832 с.
6. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. В. Л. Гейхман, Е. Н. Сидоренко. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2009. — 937 с.
7. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов. — 2-е изд., доп. — М. : Городец, 2007. — 736 с.
8. Памятники российского права : в 35 т. Т. 26 : Кодексы законов о труде РСФСР : учеб. пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова, А. М. Лушников. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 528 с.
9. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь / под общ. ред. Г. А. Василевича ; редкол. Г. Б. Шишко [и др.]. — Минск : Регистр, 2014. — 1184 с.

²⁰ The study is financially supported by the Russian Science Foundation (Project No. 19-18-00517).

В. В. Гончаров*

Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт

Аннотация. Статья посвящена анализу пределов и возможности использования для оптимизации института общественного контроля в Российской Федерации международного и зарубежного опыта его организации и функционирования. Автор дает определение понятия общественного контроля в Российской Федерации.

Обоснована необходимость использования международного и зарубежного опыта организации и функционирования института общественного контроля в процессе оптимизации данного института гражданского общества в России по следующим направлениям: 1) в части формулирования понятия института контроля гражданского общества за публичной властью; 2) в части его закрепления в нормативных правовых актах; 3) по определению его основных принципов, целей и задач; 4) по закреплению перечня объектов, в отношении которых осуществляется контроль; 5) по разработке и реализации основных форм и методов данного контроля; 6) по институционализации многообразия его субъектов, а также их полномочий.

В связи с этим предложен ряд изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы общественного контроля. В статье использован ряд методов научного исследования, в частности: анализа, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический.

Это позволит не только разрешить современные проблемы, возникающие при организации и функционировании общественного контроля в Российской Федерации, но и обеспечить его полноценное развитие как перспективного института гражданского общества. В статье предложен ряд изменений и дополнений в действующее законодательство России, регулирующие вопросы общественного контроля. Полученные результаты могут быть использованы как в учебной и научной, так и в практической деятельности, в том числе в законотворчестве.

Ключевые слова: международный, зарубежный, общественный контроль, Российская Федерация, опыт, организация, функционирование, муниципальный, региональный, публичные полномочия.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.155-171

Статья посвящена анализу пределов и возможности использования для оптимизации института общественного контроля в Российской Федерации международного и зарубежного опыта его организации и функционирования.

Объект исследования — правоотношения, возникающие в процессе организации и функционирования института общественного контроля на международном и зарубежном уровне, которые могут быть использованы для оптимизации данного института в России. Цель

© Гончаров В. В., 2019

* Гончаров Виталий Викторович, кандидат юридических наук, исполнительный директор юридической консалтинговой корпорации «Ассоциация независимых правозащитников»
niipgergo2009@mail.ru

350002, Россия, г. Краснодар, ул. Промышленная, д. 50, оф. 17

исследования: исследовать международный и зарубежный опыт организации и функционирования института общественного контроля на предмет выявления той его части, которую можно использовать для оптимизации организации и функционирования данного института гражданского общества в Российской Федерации.

Задачи исследования: 1) дать определение общественного контроля в Российской Федерации; 2) обосновать, что оптимизация института общественного контроля в Российской Федерации предполагает анализ международного и зарубежного опыта организации и функционирования данного института гражданского общества на предмет выявления той его части, которую можно использовать для оптимизации организации и функционирования данного института гражданского общества в Российской Федерации; 3) обосновать изменения и дополнения в действующее законодательство, которые необходимо принять на основании исследования успешного опыта организации и функционирования данного института гражданского общества.

Представляется, что под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать с учетом требований ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» урегулированную нормами права массовую и добровольную деятельность общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, направленную на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопу-

щения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества. Для разрешения данных проблем необходимо использовать международный и зарубежный опыт формирования и функционирования общественного контроля в силу ряда причин.

Во-первых, демократические институты контроля гражданского общества над публичной властью за рубежом имеют достаточно длинную историю, в процессе которой были разработаны и внедрены на практике их многочисленные успешные формы и методы.

Во-вторых, в связи с тем, что после развала СССР при построении государственно-правовой системы в Российской Федерации за основу была взята западная модель формирования и функционирования публичной власти, представляется вполне логичным использовать для организации и осуществления общественного контроля за ней лучшие западные образцы формирования и функционирования данного института гражданского общества. Тем более что большинство из них получило отражение в многочисленных международно-правовых актах, основные нормы и принципы которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации признаются неотъемлемой частью российской правовой системы.

В-третьих, глобализация общественно-политического, государственно-правового и социально-экономического развития национальных обществ и государств диктует необходимость развития национальных правовых систем в соответствии с тенденциями развития международного права, которое закрепляет все новые правовые гарантии по обеспечению участия граждан национальных государств в управлении государственными делами, важнейшей частью которых и выступают институты гражданского общества по контролю за публичной властью.

В-четвертых, глобализация породила многочисленные процессы региональной межгосу-

дарственной интеграции (например, в рамках Европейского Союза), что привело к новому успешному витку развития институтов участия общества в контроле за публичной властью. Этот опыт позволил: гармонизировать взаимоотношения общества и государственного аппарата; унифицировать национальное законодательство в отдельных государствах; закрепить дополнительные правовые гарантии межгосударственного уровня по организации и осуществлению контроля общества за публичной властью.

Представляется, что для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации необходимо использовать следующий успешный зарубежный и международный опыт формирования и функционирования данного института гражданского общества: 1) в части формулирования самого понятия института контроля гражданского общества за публичной властью; 2) в части его закрепления в нормативных правовых актах; 3) по определению его основных принципов, целей и задач; 4) по закреплению перечня объектов, в отношении которых осуществляется контроль; 5) по разработке и реализации основных форм и методов данного контроля; 6) по институционализации многообразия его субъектов, а также их полномочий.

Используемое в Российской Федерации название института контроля гражданского общества за публичной властью — общественный контроль — в целом нетипично для его обозначения в большинстве современных государств. Определенным исключением являются некоторые государства, образовавшиеся на базе СССР, например Грузия, Армения, Казахстан¹, в связи с тем что при формировании и развитии их правовых систем сохраняется тенденция использования юридических конструкций, разрабатываемых в Российской Федерации. Кроме того, в определенной степени используется опыт формирования и функционирования ин-

ститута народного контроля, закрепленный в законодательстве СССР.

Как справедливо отмечает ряд авторов, «перевести “общественный контроль” на язык современной западной политической риторики — это значит увидеть, что в ней “общественный контроль” обозначается по-другому — через набор ключевых слов, сосредоточенных вокруг “прозрачности” (transparency) и “участия” (participation). Эти слова встали в ряд своего рода заклинаний, обязательных к употреблению, особенно после выхода знаменитого Меморандума Обамы о прозрачности. Власти и общественность теперь должны так или иначе увеличивать степень прозрачности и участия. Это самое актуальное направление развития западной демократии. Вместе “прозрачность” государства и “участие” граждан составляют сегодня в западных демократиях то, что является “общественным контролем”»².

При этом «прозрачность» публичной власти предполагает, например в Европейском Союзе и США, повышение ее открытости (openness) и подотчетности (accountability) гражданскому обществу. В отличие от общественного контроля в Российской Федерации, это означает обязанность аппарата государственной и муниципальной власти предпринимать активные шаги для реализации гражданами своего права знать (right to know), которое выступает своеобразной гарантией реализации прав на их участие в управлении государственными делами.

В США в соответствии с преамбулой национального плана действий «Открытое правительство» органы государственной власти должны: «быть более прозрачными на каждом уровне, для чего своевременно следует предоставлять максимально полную информацию о деятельности правительства и сделать ее легкодоступной для людей; вовлекать все больше своих граждан в процессы принятия решений, потому что

¹ Александров А. С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1 (34). С. 9—19; Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. 2017. № 9-3 (25). С. 142—144.

² Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. Аналитический доклад Фонда открытой новой демократии. М., 2013. С. 5.

это делает правительство более эффективным и ответственным; реализовывать высшие стандарты честности, потому что те, кто находятся во власти, должны служить людям, а не самим себе; расширять доступ к технологиям, потому что в существующем цифровом веке доступ к информации становится открытым для всех»³.

В связи с этим для обозначения контроля институтов гражданского общества над публичной властью за рубежом используются различные понятия, как то: участие общественности в деятельности публичных институтов и учреждений⁴; контроль за деятельностью публичных администраций⁵; деятельность общественных организаций по принуждению органов публичной власти к повышению качества услуг, предоставляемых населению (публичных услуг), а также к росту профессионализма⁶; гражданские инициативы⁷; народные правотворческие инициативы⁸ и т.п.

При этом данный подход подкрепляется наличием на Западе широко развитой системы общественных организаций. Как справедливо отмечает В. В. Гриб, «в настоящее время в США функционирует около 1,5 миллиона общественных организаций, деятельность которых так или

иначе связана с реализацией общественного контроля»⁹.

Кроме того, подобное определение за рубежом понятия контроля общества за публичной властью обосновано тем, что и на международном уровне, например в ст. 22, 25 и других Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966¹⁰, данный институт формулируется через призму понятия участия граждан национальных государств (самостоятельного либо посредством объединения в ассоциации с другими): в ведении государственных дел; в голосовании и возможности избираться на подлинных периодических выборах; в понуждении органов власти к соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и т.п.

Развитие Интернета и интеграционные процессы в мире в целом и в Европе в частности породили многочисленные формулировки интерактивного участия граждан национальных государств в контроле за открытостью и подотчетностью органов публичной власти гражданскому обществу. В рамках Европейского Союза это выразилось в разработке и реализации большого числа проектов, например проекта

³ Иванов В. Открытая закрытость. Американские спецслужбы получили новый Совет // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (дата обращения: 01.01.2019).

⁴ Тихомиров Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 6. С. 8—10.

⁵ Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещеткова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. М., 2015. 446 с.

⁶ Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития : материалы научно-практической конференции. 2017. С. 143—144.

⁷ Проект «Европейская гражданская инициатива» // URL: <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/basic-facts> (дата обращения: 01.01.2019).

⁸ Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициатива: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург : УрО РАН, 2001. Вып. 2. С. 303—342 ; Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex russica. 2006. № 3. С. 462.

⁹ Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3—6.

¹⁰ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol (дата обращения: 07.12.2018).

Your Voice in Europe («Твой голос в Европе»), функционирующего под эгидой Еврокомиссии и предполагающего широкое интерактивное обсуждение в Интернете, а также двухсторонний диалог населения с властями Европейского Союза по разрешению наиболее злободневных вопросов, связанных с миграцией, охраной окружающей природной среды, транспортом, правами меньшинств и т.п.¹¹

В связи с этим представляется, что название института контроля гражданского общества за публичной властью в России — «общественный контроль» (в настоящей работе ранее обосновывалась необходимость его изменения на «общественный (народный) контроль») — не подкреплено набором реальных полномочий представителей гражданского общества по контролю за органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, и, следовательно, в отличие от западных национальных, а также международных и региональных межгосударственных правовых систем, не отражает реального его содержания.

В связи с этим основное решение проблемы представляется не столько в корректировке названия данного института гражданского общества, сколько в наполнении его содержания конкретными полномочиями субъектов общественного контроля в Российской Федерации, которые бы позволили ему выступать в качестве реальной гарантии реализации конституционно-правовых принципов народовластия и участия граждан России в управлении государственными делами.

Важное значение для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации имеет и использование успешного зарубежного и международного опыта норматив-

но-правовой регламентации данного института гражданского общества.

Так, в отличие от Российской Федерации, деятельность многочисленных субъектов общественного контроля, например, в ряде стран СНГ более активно закрепляется нормативными правовыми актами министерств и ведомств. Кроме того, данные субъекты общественного контроля наделяются не только информационными, совещательными и иными факультативными функциями, но и вполне реальными, в частности надзорными, полномочиями.

Как отмечает А. С. Александров, «в Грузии с целью обеспечения социальных и юридических гарантий законности содержания заключенных создан Независимый совет общественного контроля пенитенциарной системы при Минюсте республики (далее — Совет). В полномочия Совета входит оказание помощи администрации пенитенциарных учреждений в распределении, подготовке, занятости, питании, медицинском обслуживании осужденных, а также осуществление надзора за данными учреждениями»¹². Аналогичными функциями обладает и Группа общественных наблюдателей в пенитенциарной системе при Министерстве юстиции Республики Армения, функционирующая на основе указа Министерства юстиции Республики Армения¹³.

При этом в ряде стран деятельность по контролю за отдельными отраслями государственного управления (например, за сферой публичных (государственных и местных) финансов) является обязательной¹⁴, а соответствующие органы публичной власти, в свою очередь, обязаны разрабатывать и утверждать ведомственные нормативные правовые акты, обеспечивающие организацию и осуществление институтами гражданского общества контроля в данной сфере. Так, в США после принятия Б. Обамой в 2009 г. «Меморандума о транспарентности

¹¹ URL: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2016/index_en.htm (дата обращения: 01.01.2019).

¹² Александров А. С. Указ. соч.

¹³ Зарубежный опыт исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: аналитический обзор с предложениями / НИИ ФСИН России. М., 2010. С. 8.

¹⁴ Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты // Современное право. 2009. № 2. С. 108—112.

и открытом правительстве» (Memorandum on Transparency and Open Government) Концепция открытого правительства США предусматривает повышение осведомленности гражданского общества о деятельности федеральных органов власти. Кроме того, как отмечает ряд авторов, федеральное правительство обязано принимать аналогичные акты и на уровне штатов, а также местных властей¹⁵.

В Европейском Союзе предусмотрена обязанность национальных органов государственной власти и местного самоуправления (местных властей) по нормативно-правовому обеспечению института гражданского контроля за публичной властью¹⁶. Кроме того, на уровне государств — участников Европейского Союза должны быть созданы условия для реализации проектов общественного контроля, принимаемых и реализуемых в рамках всего ЕС (включая принятие соответствующих национальных законов и подзаконных правовых актов).

В отличие от зарубежных стран, в Российской Федерации у органов государственной власти и местного самоуправления отсутствует обязанность по разработке и принятию ведомственных и местных актов, посвященных вопросам организации и осуществления общественного контроля на муниципальном уровне либо на уровне контроля за отдельными отраслями государственного или муниципального управления. Таким образом, система общественного контроля в России носит фрагментарный характер, что не позволяет осуществлять полноценную реализацию и охрану права граждан страны на осуществление общественного контроля.

В связи с этим представляется необходимым на федеральном уровне закрепить обязанность федеральных, региональных и местных орга-

нов власти по разработке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих вопросы общественного контроля соответствующих отраслей государственного и муниципального управления.

Большой интерес для оптимизации системы общественного контроля в России представляет зарубежный и международный опыт определения принципов, целей и задач контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Так, в законодательстве США и Европейского Союза в качестве главной цели контроля общества над публичной властью выступает обеспечение демократии. В частности, в Законе о свободе информации (The Freedom of Information Act, FOIA), первоначально принятом еще в 1966 г.¹⁷, именно обеспечение демократических прав и свобод определено в качестве высшей цели деятельности институтов гражданского общества. В другом важном документе, принятом в дополнение и развитие к вышеназванному Закону, — Меморандуме о свободе информации (Memorandum on Freedom of Information Act) — закрепляется формула реализации (достижения) цели деятельности институтов демократического общества: «Демократия требует подотчетности, подотчетность требует прозрачности»¹⁸.

В связи с этим в качестве основных принципов контроля общества над публичной властью выступают прозрачность и подотчетность власти.

Так, по мнению Европейского уполномоченного по правам человека Якоба Сёдермана, под прозрачностью следует понимать «процедуру, посредством которой государственные власти принимают решения... и которая... должна быть

¹⁵ Еникеева Д. Р. Общественный контроль в деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) // Государство и право: теория и практика : материалы Междунар. науч. конференции. 2011. С. 220—222.

¹⁶ Филатов И. Устройство Европейского социального и экономического комитета // Бизнес и власть в Европейском Союзе. URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-yekonomicheskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (дата обращения: 01.01.2019).

¹⁷ URL: <https://www.foia.gov> (дата обращения: 01.01.2019).

¹⁸ URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/freedom-information-act> (дата обращения: 01.01.2019).

понятной и открытой, а сами решения должны быть обоснованными; информация, на основании которой принимаются такие решения, должна быть доступна общественности настолько, насколько это возможно»¹⁹.

При этом прозрачность должна обеспечиваться на всех этапах деятельности органов публичной власти: при подготовке решений (актов) органов власти, при их принятии (утверждении), при их реализации на практике.

В свою очередь, подотчетность власти подразумевает обязанность органов публичной власти и их должностных лиц предоставлять гражданам страны необходимую информацию о любой своей деятельности, затрагивающей их права, свободы и законные интересы, а также право граждан на применение в отношении данных органов власти и их должностных лиц необходимых мер воздействия в том случае, если их деятельность носит неудовлетворительный характер. По справедливому мнению Р. С. Баркера, данный принцип является важнейшим элементом демократии и демократическое общество должно постоянно расширять пределы его применения, стремясь охватить все сферы деятельности государственного и муниципального управления²⁰.

При этом, в отличие от Российской Федерации, где в качестве принципов общественного контроля закреплены недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, а также презумпция добросовестности их деятельности, в США и странах Европейского Союза практически отсутствуют области государственного управления, не подлежащие общественному контролю, а также действует принцип презумпции добро-

совестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних.

Так, в Европейском Союзе и Великобритании при наличии сомнений относительно удовлетворительного характера деятельности должностных лиц органов публичной власти представители гражданского общества, осуществляющие контроль за органами публичной власти, могут инициировать процедуру отъёма данных выборных лиц или чиновников до очередной процедуры выборов²¹.

Таким образом, реализация принципа добросовестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних позволяет увеличить ответственность представителей власти перед обществом, а также усилить контроль за деятельностью должностных лиц.

Значительный интерес представляет зарубежный и международный опыт определения объектов контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Несмотря на то что международное законодательство, в частности Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966, допускает возможность ограничений прав граждан на защиту своих интересов посредством вступления в ассоциации с другими гражданами (включая профсоюзы), если такие ограничения необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности на-

¹⁹ Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009 // URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (дата обращения: 01.01.2019).

²⁰ Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (дата обращения: 01.01.2019).

²¹ Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещеткова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Указ. соч. ; Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. С. 240.

селения или защиты прав и свобод других лиц²², общая тенденция развития международного и национального законодательства состоит в расширении перечня объектов контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Перечень объектов общественного контроля в США и странах Европейского Союза существенно шире, чем в Российской Федерации. Так, ряд авторов справедливо отмечает, что в США «существует гражданский контроль над вооруженными силами (civilian control of the military), демократический контроль за деятельностью спецслужб (democratic oversight of intelligence agencies), гражданский контроль уголовных процедур (public control of the criminal justice), гражданский экологический контроль, гражданский контроль над лечебными учреждениями и т.д.»²³. Сферой общественного контроля охватывается деятельность государственных и муниципальных финансов, сфера государственных и муниципальных закупок²⁴, а также работа муниципальных органов власти²⁵. То есть в сферу общественного контроля в США входят те области государственного управления, которые были сознательно изъяты российским законодателем из сферы регулирования Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Кроме того, область общественного контроля в странах Запада охватывает и те сферы, которые урегулированы и законодательством России, например деятельность учреждений для содержания осужденных²⁶.

Зарубежный и международный опыт общественного контроля отличает многообразие форм его осуществления.

Например, в США, как справедливо отмечает А. Н. Пархоменко, «общественный контроль осуществляется двумя основными способами — прямым (непосредственным) волеизъявлением

граждан и непрямым (представительным) через избранные гражданами органы, действующие по их поручению. При этом нельзя говорить о приоритете того или иного способа общественного контроля, так как они равным образом важны для реализации его целей и задач»²⁷.

К прямым формам общественного контроля федеральным законодательством США и законодательством штатов отнесены, в частности: народная правотворческая инициатива; участие граждан в управлении местными делами через муниципалитеты, собрания и сходы граждан, общественные слушания; доступ граждан к информации и документам о деятельности органов публичной власти (в том числе в электронной форме на специализированных сайтах в сети Интернет); журналистские расследования и деятельность общественных средств массовой информации; возможность направления гражданами индивидуальных и групповых письменных и электронных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, а также должностным лицам; общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, а также иных вопросов государственной жизни, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан; научно-исследовательские, журналистские и художественные произведения, формирующие общественное мнение и воздействующие на правящую элиту; общественная экспертиза законопроектов; участие граждан в работе суда присяжных.

В числе форм общественного контроля в странах Европейского Союза, как отмечают авторы аналитического доклада Фонда открытой новой демократии, можно выделить 4 основные: «1) работу с данными и запросами граждан (работу с данными опросов общественного мнения; работу с петициями и предложениями гражданских объединений; изучение поданных

²² Пархоменко А. Н. Общественный контроль в Соединенных Штатах Америки // Молодой ученый. 2016. № 20. С. 622—625. URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (дата обращения: 01.01.2019).

²³ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

²⁴ Котов В. В. Указ. соч.

²⁵ Еникеева Д. Р. Указ. соч.

²⁶ Тихомиров Е. В. Указ. соч.

²⁷ Пархоменко А. Н. Указ. соч.

гражданами жалоб); 2) общественные консультации (открытые слушания с участием всех заинтересованных сторон; закрытые слушания с участием общественных представителей; консультации в письменном виде (электронные фокус-группы); 3) совещательные форумы (воркшопы; конференции; гражданские жюри); 4) интерактивный диалог через социальные сети (в существующих социальных сетях; на специально созданных социальных площадках)»²⁸.

В числе зарубежных форм контроля общества над органами публичной власти, которые целесообразно инкорпорировать в российское законодательство, можно выделить следующие.

Прежде всего — электронный общественный контроль, суть которого сводится к возможности осуществления населением (как отдельными гражданами, так и общественными организациями) интерактивного доступа к любой информации, касающейся их прав, свобод и законных интересов. Как отмечает ряд авторов, в США в соответствии с Законом «О свободе электронной информации» «каждому человеку или организации, несмотря на гражданство или страну рождения, предоставлено право запрашивать документы, находящиеся в распоряжении федеральных правительственных органов. Данные органы должны предоставить ответ не позднее чем через 20 рабочих дней»²⁹. Данное право гарантировано к реализации: 1) обязанностью органов публичной власти (прежде всего — федеральных министерств и ведомств) отчитываться ежегодно перед Генеральным прокурором США о соблюдении данного права путем предоставления доклада, электронная версия которого размещается в открытом доступе в сети Интернет на специализированных сайтах; 2) обязанностью Генерального прокурора США размещать электронную версию сводного доклада офиса Генерального прокурора по вышеупомянутым докладам в единой общедоступной

базе данных с одновременным его направлением в письменной и электронной форме в соответствующие комитеты и комиссии Конгресса США; 3) обязанностью Генерального прокурора США подготавливать на основании полученных докладов руководящие принципы отчетности и практической работы с направлением последних органам публичной власти; 4) обязанностью органов публичной власти по запросам органов власти и граждан предоставлять информацию о регламенте предоставления запрашиваемой информации и подготовке и направлении отчетности по ней Генеральному прокурору США.

В Российской Федерации при разработке Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в варианте проекта, подготовленном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ, содержалась глава 4 «Электронный ресурсный центр общественного контроля», которому отводилась роль автоматизированной информационной системы по «организации электронного общественного контроля, реализующей технологии электронной демократии в Российской Федерации и предназначенной для обеспечения публичности и открытости общественного контроля и учета его результатов, информационно-технологического взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления»³⁰. Однако в итоговом варианте данного Федерального закона норм, посвященных электронному общественному контролю и его централизованной систематизации, не содержится.

Большой интерес представляет используемая в США практика открытости в деятельности правительства, когда проводятся открытые заседания федерального правительства и правительств штатов, а также отдельных ведомств с

²⁸ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

²⁹ Пархоменко А. Н. Указ. соч.

³⁰ Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», подготовленный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ (версия от 07.02.2014) // URL: <https://studfiles.net/preview/2905387> (дата обращения: 01.01.2019).

участием представителей общественных организаций и средств массовой информации. Данная практика также распространена отчасти на деятельность органов законодательной (представительной) власти. Так, комитеты и комиссии Конгресса США проводят открытые заседания с обсуждением актуальных вопросов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан.

Важное значение имеют такие формы общественного контроля в США и Европейском Союзе, как правотворческая инициатива, гражданская инициатива и законотворческий почин, когда инициатива или законопроект, поддержанные определенным количеством граждан (как правило, в электронной форме на сайте в Интернете), приобретают статус законопроекта.

На сайте Европейской гражданской инициативы, функционирующем с 2012 г., отмечается: «Граждане Евросоюза могут отправлять свои обращения в адрес Еврокомиссии, и если какая-либо гражданская инициатива получит более одного миллиона голосов, то она приобретает статус одобренной петиции, обязательной для рассмотрения Европарламентом (в числе одобренных петиций можно выделить право мигрантов на свободный въезд в Европейский Союз (03.12.2016), о сохранении демократии в Евросоюзе (23.06.2016)»³¹. Таким образом, граждане Евросоюза получают возможность осуществлять правотворческую инициативу по созданию международных региональных правовых актов.

Интересна и такая форма общественного контроля, как народная правотворческая инициатива, суть которой сводится к возможности граждан в отдельных странах выступать в качестве разработчиков законопроектов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов. В связи с этим В. В. Комарова указывает: «Юридическая практика разных стран предусматривает различные подходы к количеству

граждан, которые имеют право инициировать проект закона и внести его в законодательный (представительный) орган. В основном количество подписей соответствует количеству, которое необходимо для инициирования референдума. Существуют также ограничения по перечню вопросов: нельзя выносить на рассмотрение вопросы, которые принимаются через процедуру референдума. В некоторых странах имеет значение вопрос представительства, например в Бразилии состав инициативной группы должен представлять не менее чем 5 субъектов при существующих 26»³². Данная форма общественного контроля позволяет демократизировать процесс разработки и принятия законодательных актов в стране, не допуская превращения законотворчества в инструмент обслуживания интересов узкой элитарной прослойки общества, что, в свою очередь, легитимизирует как саму публичную власть, так и действующее законодательство, повышая к нему уровень доверия у населения.

В США успешно реализуется практика организации и проведения петиционных референдумов, когда инициирование процедуры разработки и принятия нормативного правового акта по интересующей население тематике осуществляется посредством проведения референдума по требованию определенного количества граждан США, имеющих право голоса. Как отмечает Дж. Зиммерман, «петиционные референдумы» особенно активно проводятся на уровне отдельных муниципалитетов и даже штатов, при этом законодательно установлен минимальный предел голосов избирателей, при достижении которого данные референдумы считаются состоявшимися, а законотворческая процедура — инициированной³³. Отчасти данная практика вызвана архаичной прецедентной системой англосаксонского права, когда устаревшие законы на региональном и местном уровне не отвечают интересам большинства населения и требуют изменения или отмены.

³¹ URL: <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/basic-facts> (дата обращения: 01.01.2019).

³² Комарова В. В. Указ. соч. С. 462.

³³ Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1991. № 5. С. 56.

Достаточно интересной формой общественного контроля в США и странах Европейского Союза выступает институт гражданского вето, под которым следует понимать право и возможность граждан страны либо отдельного ее региона или муниципалитета отклонять (признавать недействующими, не имеющими юридической силы) отдельные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Как справедливо отмечает В. Н. Руденко: «В последнее время... такая форма общественного контроля, как гражданское вето... распространяется все шире. Данная процедура позволяет отклонять принимаемые властными органами нормативные правовые акты через голосование на референдуме. Посредством гражданского вето население напрямую может влиять на деятельность представительного органа, вследствие чего повышается активность граждан в решении юридических вопросов, имеющих социальное значение»³⁴. Действительно, данная форма общественного контроля особенно актуальна, так как позволяет непосредственно воздействовать на законодательные (представительные) органы власти, общественный контроль в отношении которых затруднен в силу представительского характера полномочий последних, состоящих из лиц, избираемых населением непосредственно.

За рубежом существует уникальная практика реализации такой формы общественного контроля, как отзыв должностных лиц гражданами на референдуме. При этом если в США речь идет в основном об отзыве выборных должностных лиц (например, депутатов федерального парламента, парламентов штатов)³⁵, то в Японии законодательно предусмотрена возможность отзыва депутатов местных органов самоуправления³⁶. В ряде стран Европейского Союза гражд-

дане могут инициировать вопрос отстранения от власти или переизбрания выборного лица или чиновника до очередной процедуры выборов (например, Конституция Австрии предусматривает возможность отзыва федерального президента народным голосованием³⁷). Благодаря данной форме общественного контроля, с одной стороны, усиливается ответственность перед избирателями не только выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, но и назначаемых чиновников, а с другой стороны, контроль за их деятельностью приобретает постоянный характер, а не сводится лишь к периоду выборов компаний.

Представляют значительный интерес такие используемые в Европейском Союзе формы общественного контроля, как общественные консультации, проходящие в формате открытых и закрытых слушаний, в виде фокус-групп или через Интернет³⁸. Так, при проведении общественных консультаций в формате открытых и закрытых слушаний приглашаются представители общественных организаций и СМИ, специализирующихся на тематике мероприятия. Информация о проведении данных мероприятий может размещаться в сети Интернет либо участникам направляются приглашения. Данные консультации могут проводиться и в интерактивном режиме (в сети Интернет) либо путем опроса населения или общественных организаций посредством электронных писем. Это позволяет выявить отношение общества к рассматриваемым вопросам, а также разработать решения по ним, удовлетворяющие интересам большинства опрошенных субъектов общественного контроля.

В последние годы на Западе особую популярность приобрела такая форма общественного контроля, как обращения граждан к органам

³⁴ Руденко В. Н. Прямая демократия... С. 240.

³⁵ The Book of the States, 1998—1999. Lexington, 1998. Vol. 32. Pp. 222—225.

³⁶ Редько В. Е. Система местного самоуправления в Японии // Экономика, педагогика и право. 2016. № 4. URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/4/4> (дата обращения: 01.01.2019).

³⁷ Österreichischer Bundespräsident. URL: <https://www.bundespraesident.at> (дата обращения: 01.01.2019).

³⁸ Социальная сеть по информации и наблюдению за окружающей средой. URL: <http://www.eionet.europa.eu> (дата обращения: 01.01.2019); проект «Твой голос в Европе».

государственной власти и муниципалитетам, а также их должностным лицам посредством сети Интернет. Как отмечает ряд авторов, «в Великобритании, например, на основании Акта о поддержке местных общин предусмотрено право граждан на обращение к органам власти по вопросам местного значения. Кроме того, активно применяются формы электронного общественного контроля, население может в электронном виде отследить работу над документами, жалобами, обращениями, что также является одной из форм общественного контроля»³⁹. Население может в электронной форме информировать руководство муниципалитета о нарушениях действующего законодательства теми или иными чиновниками либо о нарушении его прав, свобод и законных интересов. При этом существенно упрощается документооборот по данным обращениям, уменьшаются сроки подготовки ответов на них, а также время для разработки и реализации мероприятий по восстановлению (защите) прав, свобод и законных интересов граждан.

Достаточно удачной формой общественного контроля в ряде стран, например в США, выступает гражданский контроль за деятельностью органов полиции (*citizen oversight of police*). Это особенно актуально в свете многочисленных скандалов, связанных со злоупотреблением органами полиции своими правами. В ряде случаев нарушения прав и свобод граждан в США привели даже к массовым актам протеста населения. В связи с этим, как справедливо отмечают авторы аналитического доклада Фонда открытой новой демократии, «в 1993 году был создан Специальный совет при Отделе шерифа округа Лос-Анджелес с постоянным штатом. Это ознаменовало рождение “аудиторской модели” гражданского надзора — одного из двух видов программ надзора за полицией, существующих в Соединенных Штатах (другая модель обычно предполагает работу добровольного комитета граждан, работающих на основе неполной занятости и занимающихся конкретными жалобами).

В Специальный совет входит группа экспертов, наделенных всеми полномочиями для аудита и мониторинга любых аспектов деятельности департамента шерифа»⁴⁰. Таким образом, данная форма общественного контроля предполагает не только контроль за деятельностью органов полиции, но и работу с обращениями и жалобами граждан с последующим направлением результатов их рассмотрения в органы прокуратуры, а также инициирование процедур отстранения от должности сотрудников полиции.

Зарубежный и международный опыт общественного контроля характеризуется многообразием его субъектов, а также набором их полномочий.

В США и странах Европейского Союза исходят из того, что в число субъектов общественного контроля входят и сами органы публичной власти. В связи с этим ряд авторов отмечают: «Термин “общественный контроль” означает контроль со стороны общества за деятельностью государства. Общество есть субъект контроля, государство — объект контроля. Одновременно государство само является вторым субъектом общественного контроля себя, определяя правила и рамки такого контроля»⁴¹.

Однако с данной позицией можно поспорить. Представляется, что отнесение органов публичной власти к разновидности субъектов общественного контроля означает, по сути, попытку, с одной стороны, выдать один из видов государственного контроля за форму общественного контроля (аргументы относительно того, что общественный контроль институализируется посредством закрепления в нормативных правовых актах органов публичной власти несостоятелен, так как их правотворческая деятельность осуществляется в силу делегированных народом властных полномочий), а с другой стороны, взять под контроль инициативы гражданского общества по контролю публичной власти, забюрократизировав данные процессы.

Вместе с тем, в отличие от Российской Федерации, в странах англосаксонской системы

³⁹ Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Указ. соч. С. 143—145.

⁴⁰ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

⁴¹ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

права общественный контроль осуществляется в основном многочисленными общественными организациями, а эффективность некоторых из них заслуживает особого внимания. Так, некоторые авторы указывают: «Деятельность Американского союза гражданских свобод направлена на защиту прав и свобод, которые закреплены в Конституции США и американских законах. Заслуживает внимания работа таких организаций, как Human Rights Watch, International Amnesty, International Society for Human Rights и др. Позиция вышеперечисленных организаций оказывает реальное влияние на позицию и политику государственных органов, способствует обеспечению безопасности в области экологии в странах Европы, направлена на улучшение условий содержания заключенных, недопущению пыток, негуманного обращения и т.д.»⁴².

За рубежом деятельность общественных организаций, участвующих в организации и проведении общественного контроля за органами публичной власти, финансируется активно за счет государственного бюджета, а также средств органов местного самоуправления. Кроме того, данные организации наделены правом на сбор средств непосредственно от населения, а также от юридических лиц.

Как отмечает ряд авторов, «по данным Фонда развития гражданского общества, доля государственного финансирования в доходах некоммерческих организаций: Западная Европа, Канада, Израиль — 54 %; Восточная Европа — 42 %; англосаксонские страны — 36 %; Скандинавия — 35 %; развитые страны Азии — 34 %; Латинская Америка — 19 %. В таких странах, как Франция — 60 % и Бельгия — 76 %, государственное финансирование составляет подавляющую долю некоммерческих организаций. В этих странах государственное финансирование является основным источником доходов некоммерческих организаций»⁴³.

В связи с этим представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве Российской Федерации аналогичную обязан-

ность финансирования из средств государственных и муниципальных бюджетов деятельности общественных организаций, занимающихся организацией, проведением либо содействием в проведении мероприятий общественного контроля. Данное финансирование можно осуществлять либо на конкурсной основе, либо путем предоставления публичных грантов, налоговых льгот и т.п.

Важное значение имеют особенности формирования за рубежом общегосударственных органов (субъектов) общественного контроля. Так, в отличие от Российской Федерации, в ряде стран аналоги общественных палат, в частности во Франции — Экономический, социальный и экологический совет (Conseil économique, social et environnemental), формируются преимущественно общественными организациями.

И если в России Общественная палата Российской Федерации состоит из представителей, утвержденных региональными общественными палатами (по факту создаваемыми региональными парламентами и региональными главами исполнительной власти), Президентом России, а также из представителей, утвержденных вышеназванными представителями (то есть, по сути, Общественная палата РФ формируется органами публичной власти), то во Франции, напротив, большинство советников Экономического, социального и экологического совета Франции (163 из 231) назначаются непосредственно социальными и профессиональными организациями: 69 — профсоюзами (как публичного, так и частного сектора экономики); 65 — профессиональными организациями, представляющими частные предприятия по разным отраслям экономики; 19 — обществами взаимного страхования; 10 — семейными ассоциациями. Лишь 68 советников назначаются Правительством Франции (либо по представлению общественных организаций, либо после консультаций с ними)⁴⁴. В связи с этим представляется необходимым использовать зарубежный опыт формирования органов

⁴² Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Указ. соч. С. 143—145.

⁴³ Околышев Д. А., Околышева И. А. Указ. соч.

⁴⁴ Conseil économique, social et environnemental (CESE). URL: <https://lecese.fr> (дата обращения: 01.01.2019).

общественного контроля в части увеличения участия в данном процессе общественных организаций.

На международном и межгосударственном уровне (например, в Европейском Союзе) органы, занимающиеся координацией контроля институтов гражданского общества за деятельностью публичной власти, формируются, в отличие от национальных субъектов общественного контроля, с участием либо под контролем чиновников.

Так, Европейский социально-экономический комитет, взаимодействующий с Советом Евросоюза, Европейским парламентом и Европейской комиссией, представлен 344 членами, назначаемыми Советом Европейского Союза. Однако при его формировании в него включили достаточно репрезентативную выборку представителей общественных организаций (от профсоюзов до молодежных организаций)⁴⁵.

В то же время на уровне Европейского Союза сделана попытка создания органов общественного контроля, формируемых непосредственно общественными организациями в рамках ЕС. Так, важную роль в диалоге между обществом и публичной властью играет Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы, состоящая из более 400 международных неправительственных организаций, осуществляющая диалог с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, а также Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы⁴⁶. Данная структура координирует взаимодействие европейской бюрократии и международных неправительственных организаций в части обеспечения реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их ассоциаций.

Одной из разновидностей субъектов общественного контроля в Европейском Союзе выступает и общественное телевидение, функционирующее в соответствии с Типовым законом об общественном вещании, разработанным ЮНЕСКО⁴⁷. В его задачи входит освещение мероприятий общественного контроля, заострение внимания на вопросах, представляющих значимость для населения стран — участников Европейского Союза.

Представляет интерес для практической реализации в Российской Федерации и объем полномочий субъектов общественного контроля за рубежом. Так, например, в Греции Общественный совет наделен правом законодательной инициативы⁴⁸. Это позволяет оперативно изменять действующее законодательство на основании изучения общественного мнения.

Как замечает Ю. Н. Буссель, в зарубежных странах также есть опыт работы, сходный с российскими субъектами общественного контроля, например общественно-наблюдательными комиссиями (например, в Великобритании функционирует Совет визитеров, во Франции ведут работу посетители тюрем, в европейских странах также действует Международный комитет Красного Креста)⁴⁹, причем их полномочия носят реальный характер, позволяющий не только осуществлять информирование общества о состоянии дел с соблюдением, охраной и защитой прав, свобод и законных интересов граждан, но и предупреждать, пресекать их нарушение со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц.

Внедрение успешного международного и зарубежного опыта организации и функционирования института общественного контроля

⁴⁵ European Economic and Social Committee (EESC). URL: <https://www.eesc.europa.eu> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁶ Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы. URL: <https://www.fecris.org/ru/наша-деятельность/council-of-europe> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁷ URL: <https://unesdoc.unesco.org/home> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁸ Βουλή των Ελλήνων // URL: <https://www.hellenicparliament.gr> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁹ Буссель Ю. Н. Социальный и экономический Совет Франции: роль в системе оптимизации государственных программ // URL: http://www.politanaliz.ru/articles_374.html (дата обращения: 01.01.2019).

в практику осуществления данного института гражданского общества в Российской Федерации позволит не только разрешить современные проблемы, возникающие при организации и функционировании общественного контроля, но и обеспечить его полноценное развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Александров А. С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. — 2018. — № 1 (34). — С. 9—19.
2. Буссель Ю. Н. Социальный и экономический Совет Франции: роль в системе оптимизации государственных программ // URL: http://www.politanaliz.ru/articles_374.html (дата обращения: 01.01.2019).
3. Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2015. — № 4. — С. 3—6.
4. Еникеева Д. Р. Общественный контроль в деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) // Государство и право: теория и практика : материалы Международной научной конференции. — 2011. — С. 220—222.
5. Зарубежный опыт исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: аналитический обзор с предложениями / НИИ ФСИН России. — М., 2010. — 94 с.
6. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». — 1991. — № 5. — С. 47—56.
7. Иванов В. Открытая закрытость. Американские спецслужбы получили новый Совет // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (дата обращения: 01.01.2019).
8. Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex russica. — 2006. — № 3. — С. 459—473.
9. Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты // Современное право. — 2009. — № 2. — С. 108—112.
10. Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития : материалы научно-практической конференции. — 2017. — С. 143—145.
11. Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещетенкова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. — М., 2015. — 446 с.
12. Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. — 2017. — № 9—3 (25). — С. 142—144.
13. Пархоменко А. Н. Общественный контроль в Соединенных Штатах Америки // Молодой ученый. — 2016. — № 20. — С. 622—625. — URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (дата обращения: 01.01.2019).
14. Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. Аналитический доклад Фонда открытой новой демократии. — М., 2013. — 495 с.
15. Редько В. Е. Система местного самоуправления в Японии // Экономика, педагогика и право. — 2016. — № 4. — URL: <http://econdulaw.ru/ru/2016/4/4> (дата обращения: 01.01.2019).
16. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — Екатеринбург : УрО РАН, 2001. — Вып. 2. — С. 303—342.
17. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. — Екатеринбург : УрО РАН, 2003. — 476 с.
18. Тихомиров Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2006. — № 6. — С. 8—10.

19. Филатов И. Устройство Европейского социального и экономического комитета // Бизнес и власть в Европейском Союзе. — URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-yekonomiczeskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (дата обращения: 01.01.2019).
20. Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). — URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (дата обращения: 01.01.2019).
21. Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009. — URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (дата обращения: 01.01.2019).
22. The Book of the States, 1998—1999. — Lexington, 1998. — Vol. 32. — Pp. 222—225.

Материал поступил в редакцию 12 марта 2019 г.

LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL INSTITUTION: INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE

Vitaliy V. Goncharov, Cand. of Sci. (Law), Executive Director of the Legal Consulting Corporation
 “Association of Independent Human Rights Defenders”
 niipgergo2009@mail.ru
 Of. 17, 50 Industrialnaya, Krasnodar, 350002, Russia

Abstract. *The paper is devoted to the analysis of the limits and the possibility of using international and foreign experience of its organization and functioning in optimizing the institution of public control in the Russian Federation. The author defines the concept of public control in the Russian Federation.*

The necessity of using international and foreign experience in the organization and functioning of the institution of public control in the process of optimizing this institution of civil society in Russia in the following areas is substantiated: 1) regarding the formulation of the concept of the institution of civil society control over public authority; 2) in terms of its consolidation in regulatory legal acts; 3) by definition of its basic principles, goals and objectives; 4) on consolidation of the list of objects in respect of which control is exercised; 5) on the development and implementation of the main forms and methods of this control; 6) to institutionalize the diversity of its subjects, as well as their authority.

In this regard, a number of amendments and additions to the current legislation of the Russian Federation regulating issues of public control are proposed. The author applies a number of methods of scientific research, in particular: historical, comparative legal, and formal logical analysis.

This will not only solve modern problems that arise during the organization and functioning of public control in the Russian Federation, but also ensure its full development as a promising civil society institution. The paper proposes a number of changes and additions to the current legislation of Russia, regulating issues of public control. The results can be used both in educational and scientific, and in practical activities, including in lawmaking.

Keywords: *international, foreign, public control, Russian Federation, experience, organization, functioning, municipal, regional, public authority.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksandrov A. S. Zarubezhnyj opyt obshchestvennogo kontrolya i obshchestvennogo vozdejstviya na osuzhdennyh k lisheniyu svobody // Vestnik Kuzbasskogo instituta. — 2018. — № 1 (34). — S. 9—19.
2. Bussel' Yu. N. Social'nyj i ekonomicheskij Sovet Francii: rol' v sisteme optimizacii gosudarstvennyh programm // URL: http://www.politanaliz.ru/articles_374.html (дата обращения: 01.01.2019).
3. Grib V. V. Obshchestvennye ob"edineniya i inye negosudarstvennye nekommercheskie organizacii kak uchastniki obshchestvennogo kontrolya: rossijskij i zarubezhnyj opyt // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. — 2015. — № 4. — S. 3—6.

4. Enikeeva D. R. Obshchestvennyj kontrol' v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya (sravnitel'nyj analiz opyta Rossii i SShA) // Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika : materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. — 2011. — S. 220—222.
5. Zarubezhnyj opyt ispolneniya nakazaniya v vide lisheniya svobody v otnoshenii nesovershennoletnih: analiticheskij obzor s predlozheniyami / NII FSIN Rossii. — M., 2010. — 94 s.
6. Zimmerman Dzh. Pryamaya demokratiya v Soedinennyh Shtatah Ameriki: opyt i problemy // Vestnik MGU. Ser. «Pravo». — 1991. — № 5. — S. 47—56.
7. Ivanov V. Otkrytaya zakrytost'. Amerikanskije spetsluzhby poluchili novyj Sovet // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (data obrashcheniya: 01.01.2019).
8. Komarova V. V. Institut narodnoj pravotvorcheskoj iniciativy (ponyatie, vidy, pravovye osnovy) // Lex russica. — 2006. — № 3. — S. 459—473.
9. Kotov V. V. Obshchestvennyj finansovyj kontrol' v SShA: istoricheskij i pravovoj aspekty // Sovremennoe pravo. — 2009. — № 2. — S. 108—112.
10. Kudryavcev A. V., Yudina N. V. Iz istorii izucheniya zarubezhnogo opyta realizacii obshchestvennogo kontrolya // Rossijskaya gosudarstvennost' v XXI veke: modeli i perspektivy social'no-politicheskogo razvitiya : materialy nauchno-prakticheskoy konferencii. — 2017. — S. 143—145.
11. Lafitskij V. I., Pilipenko A. N., Timoshenko I. G., Kasatkina N. M., Leshchenkov F. A., Treshchetenkova N. Yu., Zelencov A. B. Tendencii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoj administracii v zarubezhnyh gosudarstvah. — M., 2015. — 446 s.
12. Okolyshev D. A., Okolysheva I. A. Osobennosti institucionalizacii obshchestvennogo kontrolya v Rossii i za rubezhom // Vestnik nauchnyh konferencij. — 2017. — № 9—3 (25). — S. 142—144.
13. Parhomenko A. N. Obshchestvennyj kontrol' v Soedinennyh Shtatah Ameriki // Molodoj uchenyj. — 2016. — № 20. — S. 622—625. — URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
14. Prozrachnost' i uchastie: obshchestvennyj kontrol' 2.0 v SShA i Evrope. Analiticheskij doklad Fonda otkrytoj novej demokratii. — M., 2013. — 495 s.
15. Red'ko V. E. Sistema mestnogo samoupravleniya v Yaponii // Ekonomika, pedagogika i pravo. — 2016. — № 4. — URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/4/4> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
16. Rudenko V. N. Institut narodnoj pravotvorcheskoj iniciativa: zarubezhnyj opyt i ego znachenie dlya Rossijskoj Federacii i ee sub"ektov // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk. — Ekaterinburg : UrO RAN, 2001. — Vyp. 2. — S. 303—342.
17. Rudenko V. N. Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitucionno-pravovye instituty. — Ekaterinburg : UrO RAN, 2003. — 476 s.
18. Tihomirov E. V. Zarubezhnyj opyt uchastiya obshchestvennosti v deyatel'nosti uchrezhdenij dlya sodержaniya osuzhdennyh // Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie. — 2006. — № 6. — S. 8—10.
19. Filatov I. Ustrojstvo Evropejskogo social'nogo i ekonomicheskogo komiteta // Biznes i vlast' v Evropejskom Soyuze. — URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropejskogo-yekonomicheskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
20. Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). — URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (data obrashcheniya: 01.01.2019).
21. Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009. — URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (data obrashcheniya: 01.01.2019).
22. The Book of the States, 1998—1999. — Lexington, 1998. — Vol. 32. — Pp. 222—225.

РЕЦЕНЗИИ

А. И. Коробеев*,
А. И. Чучаев**

Транспортные преступления: проект новый — недостатки старые

Аннотация. В статье дается критический анализ научного проекта главы о транспортных преступлениях, представленного авторским коллективом — кандидатами юридических наук, доцентами Саратовской государственной юридической академии Р. О. Долотовым, Е. В. Кобзевой, К. М. Хутовым под руководством и с участием доктора юридических наук, профессора этой же академии Н. А. Лопашенко — в рамках государственного задания (Уголовный кодекс Российской Федерации (научный проект) / под ред. Н. А. Лопашенко. М. : Юрлитинформ, 2019. 320 с. Автор главы — Р. О. Долотов). Подробно рассмотрены проблемы системы норм об указанных деяниях, критерии отнесения преступлений к числу транспортных, исследована законодательная техника предлагаемых норм, показаны их существенные недостатки, высказана общая оценка доктринальной разработки рассматриваемой темы.

Ключевые слова: Уголовный кодекс, транспортные преступления, система норм, проект, прогностические функции, законодательная техника, системность, унификация, пенализация.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.172-189

Предварительные замечания

Термин «проект» (от лат. projectus — брошенный вперед, выступающий, выдающийся вперед), как известно, полисемантический, имеет несколько значений. Под ним, в частности, понимается: 1) замысел, план, прототип какого-либо объекта; 2) комплект документации, предназначенный для создания определенного

объекта (сооружения или изделия), его эксплуатации, ремонта и ликвидации, а также для проверки или воспроизведения промежуточных и конечных решений, на основе которых был разработан данный объект; 3) программа, план действия, комплекс работ, подлежащих воплощению; 4) предварительный текст какого-либо документа. Но независимо от того, в каком значении он употребляется, характеризует нечто

© Коробеев А. И., Чучаев А. И., 2019

* Коробеев Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, заслуженный деятель науки РФ akorobeev@rambler.ru

690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, д. 8

** Чучаев Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

toksha1@rambler.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

новое; некоторые даже утверждают, что проект имеет инновационный замысел, приводит к созданию уникального продукта.

Авторским коллективом: кандидатами юридических наук, доцентами Саратовской государственной юридической академии Р. О. Долотовым, Е. В. Кобзевой, К. М. Хутовым под руководством и с участием доктора юридических наук, профессора этой же академии Н. А. Лопашенко в рамках государственного задания разработан научный проект Уголовного кодекса РФ¹. Глава 37, названная «Преступления против транспортной безопасности», подготовлена Р. О. Долотовым.

Насколько он отвечает требованиям, предъявляемым к проектам законодательных актов? К сожалению, пояснительные записки разработчиками проекта даны только к главам Общей части УК РФ, поэтому исходные позиции авторов, в том числе и указанной главы, не нашли отражения в публикации, что, разумеется, в некоторой степени усложняет анализ и оценку системы норм, предусматривающих транспортные преступления.

Однако в любом случае разработчики проекта в своих научно-практических изысканиях должны были исходить из положений уголовно-правовой политики, точнее — из требований той ее части, которая именуется теорией криминализации и пенализации общественно опасных деяний. Между тем известно, что криминализация транспортных преступлений может быть признана научно обоснованной лишь при учете совокупности целого ряда факторов, важнейшими из которых являются: определенная степень общественной опасности деяний; их относительная распространенность и типичность; неблагоприятная динамика транспортных правонарушений; возможность воздействия на них уголовно-правовыми средствами, невозможность успешной борьбы менее репрессивными мерами; отсутствие негативных побочных

последствий запрета; наличие материальных ресурсов для его реализации; определенный уровень общественного правосознания и психологии населения². Все ли из названных оснований были всесторонне и полно учтены авторами проекта УК в процессе предлагаемой ими криминализации рассматриваемых деяний? Думается, что нет.

Система норм о транспортных преступлениях: не критическое заимствование

В основу формирования указанной группы норм, на наш взгляд, положен подход, который был реализован в УК РФ на момент его принятия (1996 г.). Глава 27 УК РФ охватывала следующие составы преступлений: нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта (ст. 263); нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264); оставление места дорожно-транспортного происшествия (ст. 265); недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями (ст. 266); приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267); нарушение правил, обеспечивающих работу транспорта (ст. 268); нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов (ст. 269); неоказание капитаном судна помощи терпящим бедствие (ст. 270); нарушение правил международных полетов (ст. 271). На протяжении всего времени действия Уголовного кодекса РФ законодателем вносились изменения, в целом увеличивавшие число норм о транспортных преступлениях. В частности, УК РФ был дополнен: 1) в 2010 г. — статьей 263.1 «Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транс-

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации (научный проект) / под ред. Н. А. Лопашенко. М.: Юрлитинформ, 2019. 320 с.

² См.: Коробеев А. И. Транспортные преступления: в поисках оптимальной модели // Юридический факультет Кубанского государственного университета: 60 лет служения науке и практике. Краснодар, 2018. С. 581.

портных средствах»; 2) в 2011 г. — статьей 271.1 «Нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации»; 3) в 2014 г. — статьей 264.1 «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию»; 4) в 2017 г. — статьей 267.1 «Действия, угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств».

В то же время ряд статей гл. 27 были исключены из УК РФ: в 2003 г. — статья 265³; 2018 г. — статья 269. Деяния либо были декриминализованы, либо нормы о них перенесены в другую главу Уголовного кодекса РФ.

Таким образом, в настоящее время гл. 27 УК РФ объединяет 11 статей.

В проекте указанной главы УК РФ представлено 10 статей, автор не включил в нее нормы, предусмотренные ст. 264.1, 267.1. Но при этом посчитал возможным сохранить в ее составе норму, предусмотренную в ст. 269⁴. Нормы представлены в той же последовательности, что и в УК РФ.

По сути, при формировании группы транспортных преступлений, на наш взгляд, имеют место те же недостатки, что характерны и для действующего УК РФ.

В теории уголовного права нет единой позиции относительно совокупности деяний, признаваемых транспортными преступлениями. Тем не менее есть преступления, которые с бесспорной очевидностью имеют иную социальную направ-

ленность, нарушают не безопасность движения и (или) эксплуатации транспорта, а иные общественные отношения. В первую очередь к ним относятся преступления, предусмотренные ст. 270, 271 и 271.1 УК РФ (ст. 248—250 проекта). Они не отвечают признакам транспортного преступления, к числу которых относятся:

- 1) объект преступления — безопасность движения и (или) эксплуатации транспорта;
- 2) предмет преступления — транспорт как технологическая система или транспортное средство;
- 3) вред объекту преступления причиняется в результате создания внутренней или внешней угрозы безопасности функционирования механического транспортного средства, железных дорог, флота и метрополитена;
- 4) совершается в сфере взаимодействия человека с транспортом: при создании внутренней угрозы его безопасности — лицом, непосредственно управляющим транспортным средством или обеспечивающим безаварийную работу транспорта; при создании внешней угрозы — лицом, не исполняющим указанные функции (например, пешеходом, пассажиром и т.д.).

В статье 271 УК РФ описан специальный состав незаконного пересечения Государственной границы РФ (ст. 322 УК РФ), поскольку имеет место особый способ ее нарушения — воздушный путь и специальный исполнитель престу-

³ Судьба этой статьи своеобразна. Конституционный Суд РФ признал содержащуюся в ней уголовно-правовую норму соответствующей Конституции РФ (Российская газета. 2001. 15 июня) (см. об этом подробно: Чучаев А. И. Статья 265 УК РФ признана конституционной // Законность. 2001. № 9). Автор тогда пришел к выводу о том, что «выделение в Уголовном кодексе рассматриваемого преступления в качестве самостоятельного, наряду с общим составом оставления в опасности (ст. 125 УК РФ), и помещение ее в главу о преступлениях, посягающих на безопасность движения или эксплуатации транспорта, вызывает сомнения, порождает искусственные проблемы при квалификации действий виновных и отграничения их от смежных деяний». Да и практически все судьи Конституционного Суда при рассмотрении данного дела «неоднократно отмечали те или иные существенные недостатки, неточность, неконкретность, неясность, несовершенство, упречность, дефектность и неопределенность положений ст. 265 УК». Стоит ли удивляться после этого, что законодатель счел за благо изъять в 2003 г. из УК РФ эту «вполне соответствующую» Конституции РФ норму (см.: Коробеев А. И. Транспортные преступления. СПб., 2003. С. 150—152).

⁴ Рассматриваемая работа была подписана в печать 9 января 2019 г., т.е. к этому времени ст. 269 уже была исключена из УК РФ. Следовательно, в отличие от законодателя, автор признает указанное деяние транспортным преступлением.

пления — лицо, ответственное за соблюдение международных правил полетов (командир корабля, например). Нарушение правил международных полетов фактически посягает на порядок управления. Дополнительное доказательство этому — конструкция состава преступления, не предусматривающая преступных последствий, характерных для всех транспортных деяний. Для системы рассматриваемых преступлений эта норма является излишней. Статья 263 УК РФ, по существу, охватывает все случаи нарушения правил безопасности движения и (или) эксплуатации воздушного, железнодорожного, водного транспорта и метрополитена. На практике это приводит к искусственным затруднениям в разграничении указанных составов между собой.

Нельзя признать обоснованным включение в анализируемую группу деяний нормы об ответственности за неоказание капитаном судна помощи терпящим бедствие. Она не содержит ни одного признака, характеризующего транспортное преступление. Более того, для наличия состава преступления, предусмотренного ст. 270 УК РФ, не обязательно даже, чтобы люди, терпящие бедствие, оказались на море или ином водном пути в результате транспортного происшествия.

При неоказании капитаном судна помощи имеет место частный случай оставления в опасности. При его совершении терпит урон не безопасность функционирования транспорта (в законе прямо сказано, что если помощь может быть оказана без серьезной опасности для своего судна, его экипажа и пассажиров),

а жизнь и здоровье человека, который лишен возможности принять меры к самосохранению. Позиция УК РСФСР 1960 г. в этом случае была предпочтительнее; это преступление относилось к посягательствам против личности.

Согласно ч. 1 ст. 263.1 УК РФ преступным признается «неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, если это деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью либо причинение крупного ущерба». Объектом преступления в этом случае выступает транспортная безопасность — состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Под последними понимаются противоправные действия (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшие за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшие угрозу наступления таких последствий.

Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)» выделяются три уровня безопасности (1—3)⁵.

Сущность объекта преступления⁶, предусмотренного ст. 263.1 УК РФ, характеристика уровней безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств убедительно свидетельствуют об иной правовой при-

⁵ СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5964.

⁶ Некоторые авторы полагают, что объектом рассматриваемого преступления выступает безопасность движения и эксплуатации транспортного средства, объектов транспортной инфраструктуры (путей сообщения, систем связи, аэропорты, железнодорожные вокзалы и станции, морские и речные вокзалы, станции метрополитена) (см.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : в 4 т. / отв. ред. В. М. Лебедев. М., 2015. Т. 3. С. 304). Это утверждение не согласуется с характеристикой объективной стороны состава преступления, предусматривающего неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, а не нарушение правил безопасности движения или эксплуатации транспорта. В. Н. Винокуров обоснованно пишет: «...преступление, предусмотренное ст. 263.1 УК РФ, посягает не на безопасность... движения, а исходя из анализа положений Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ “О транспортной безопасности” на общую безопасность, и эта норма должна располагаться в ст. 271.1 УК РФ» (Винокуров В. Н. Предмет отношений как видовой объект преступления и способы его установления // Современное право. 2018. № 3. С. 89).

роде и социальной направленности деяния по сравнению с преступлениями, интегрированными в гл. 27 УК РФ. В связи с этим представляется сомнительным признание данного преступления транспортным и определение его места в системе Особенной части УК РФ. Единственным извинительным мотивом, оправдывающим в наших глазах законодателя, можно считать его стремление путем установления рассматриваемого запрета устранить пробел в уголовной наказуемости целого ряда весьма опасных правонарушений. Однако с точки зрения законодательской техники восполнить указанный пробел можно и нужно было другим способом⁷.

Статья 271.1 УК РФ предусматривает ответственность за «использование воздушного пространства Российской Федерации без разрешения в случаях, когда такое разрешение требуется в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека». Таким образом, под уголовно-правовую охрану поставлен порядок

использования воздушного пространства России⁸, следовательно, место этой нормы в главе о преступлениях против порядка управления. С этим не согласен Г. К. Буранов. Он полагает, что преступление, предусмотренное ст. 271.1 УК РФ, посягает на отношения «по обеспечению состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность) в части обеспечения безопасного функционирования воздушного транспорта при использовании воздушного транспорта»⁹.

Во-первых, автор подменяет сущность объекта преступления общественными отношениями, обеспечивающими его существование. Во-вторых, в ст. 271.1 УК РФ транспортная инфраструктура и транспортные средства вообще не упоминаются, а воздушное пространство к первому не относится¹⁰.

Г. К. Буранов утверждает, что в том виде, в котором посягательство представлено в УК РФ, оно не может быть «прописано» в другом месте, кроме как в гл. 27. Полемизируя с учеными,

По этому вопросу также см.: Корзун А. В. Место нарушения требований в области транспортной безопасности (ст. 263.1 Уголовного кодекса Российской Федерации) в системе норм уголовного законодательства и вопросы совершенствования состава преступления // Российский следователь. 2016. № 11. С. 31; Пикуров Н. Новое в уголовно-правовой охране транспортной безопасности // Уголовное право. 2014. № 3. С. 56.

⁷ Подробнее об этом см.: Коробеев А. И. Транспортные преступления и транспортная преступность. М., 2015. С. 176—188.

⁸ Некорректным представляется определение объекта рассматриваемого преступления как общественных отношений «в сфере безопасного использования воздушного транспорта» (Уголовное право России. Части Общая и Особенная / под ред. А. В. Бриллиантова. М., 2015. С. 571). В этом случае указывается область общественных отношений, а не те из них, которые подвергаются воздействию.

⁹ Буранов Г. К. Нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации как предусмотренный уголовным законом вид транспортного преступления // Транспортное право. 2018. № 3. С. 15.

¹⁰ Объекты транспортной инфраструктуры — технологический комплекс, включающий в себя:

- а) железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы и автостанции;
- б) объекты инфраструктуры внеуличного транспорта, определяемые Правительством РФ;
- в) тоннели, эстакады, мосты;
- г) морские терминалы, акватории морских портов;
- д) порты, которые расположены на внутренних водных путях и в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности на основании специальных разрешений, выдаваемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом

считающими иначе, в частности с авторами этих строк, он полагает, что они исходят от особенностей общественно опасного деяния, оставляя при этом без внимания его последствия и особенности легальных понятий в воздушной сфере.

В статье 271.1 УК РФ в качестве последствий преступления указано причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью или смерти человека. Они, пожалуй, наиболее часто встречаются в характеристике ряда преступлений, суть которых выражается в нарушении каких-либо правил безопасности, при этом не обязательно в сфере функционирования транспорта, в том числе и воздушного (например, нарушение требований охраны труда — ст. 143 УК РФ; нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах — ст. 217 УК РФ и др.). Да и вообще невозможно себе представить, чтобы последствие преступления выступало критерием определения места деяния в системе Особенной части УК РФ.

По особенностям легальных понятий, о которых говорит Г. К. Буранов, обосновывая свою позицию, также нельзя определить социальную направленность деяния, объект преступления, исходя из которых в УК РФ интегрированы соответствующие нормы в разделы и главы. В частности, использование воздушного пространства, упоминаемое им, во-первых, характеризует деяние (т.е. признак объективной стороны, определение по нему сущности преступления критикуется автором). Во-вторых, его легальная дефиниция, содержащаяся в ст. 2 Федеральных правил использования воздушного простран-

ства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138 (в ред. от 13 июня 2018 г.)¹¹, сводится к следующему: использование воздушного пространства — деятельность, в процессе которой осуществляется перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений; деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость; проведение взрывных работ и т.п.), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения. Нетрудно заметить, что данное определение не содержит в себе ни одного признака, характеризующего транспортное преступление.

В качестве последнего довода Г. К. Буранов ссылается на то, что ст. 263 и 271.1 УК РФ предусмотрены соответственно общая и специальная нормы, так как в первой из них содержится оговорка: «за исключением случаев, предусмотренных статьей 271.1... Кодекса». По нашему мнению, эти нормы не находятся в указанной связи, однако если даже допустить, что это так, то и тогда из сказанного не вытекают единая социальная направленность действий и единый объект преступления. В УК РФ можно найти десяток подтверждений этому. Например, в ст. 105, 277, 295 и 317 УК РФ сформулированы общая и специальные нормы, однако исходя из сущности предусмотренных ими деяний все они указаны в разных главах Особенной части УК РФ.

исполнительной власти в области обеспечения безопасности РФ, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, судоходные гидротехнические сооружения;

е) расположенные во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации искусственные острова, установки, сооружения;

ж) аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств;

з) участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромы, посадочные площадки, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование, определяемые Правительством РФ (п. 5 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837).

¹¹ СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

Надо иметь в виду, что место нормы в системе Особенной части УК РФ — вопрос не только и не столько законодательной техники, сколько сущностный, имеющий значение по крайней мере для двух моментов: во-первых, определения правовой природы преступления; во-вторых, его соотношения с другими преступлениями.

Как уже говорилось, в проекте УК РФ нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов (ст. 269 УК РФ, ст. 247 проекта) предлагается сохранить в числе транспортных преступлений.

Включение нормы об этом деянии в круг рассматриваемых преступлений в литературе оценивается по-разному. Например, В. И. Жулев писал, что отнесение ст. 269 к гл. 27 УК РФ «условно настолько, насколько условно приравнение трубопроводов к традиционным видам транспорта»¹². И. Н. Кремнев по УК РСФСР 1960 г. относил указанное преступление к посягательствам против основ хозяйственной мощи страны¹³. А. Н. Макеев полагает, что в случае нарушения правил безопасности при строительстве, эксплуатации и ремонте магистральных трубопроводов корректнее вести речь о посягательствах на техногенную безопасность, и предлагает в связи с этим сформировать новую гл. 24.1 УК РФ с аналогичным названием¹⁴. Л. Л. Кругликов считает, что ст. 269 УК РФ содержала специальную норму по отношению к норме, закрепленной в ст. 216 УК РФ, последняя же является специальной по отношению к норме, закрепленной в ст. 143 УК РФ¹⁵.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. статья 269, предусматривавшая уголовную ответственность за нарушение правил безопасно-

сти при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов, исключена из УК РФ.

Как видим, потребовалось 22 года, чтобы ряду отечественных криминалистов удалось «достучаться» до законодателя и убедить его в необходимости исправления очевидной ошибки — отнесения явно не транспортного преступления к категории таковых. Тем удивительнее было обнаружить в главе о транспортных преступлениях проекта нового УК РФ «ветхозаветную» норму, забракованную самим (отнюдь не толерантным) российским законодателем.

В пояснительной записке к проекту федерального закона об исключении ст. 269 из УК РФ, внесенному Правительством РФ, обращено внимание на необходимость повышения уровня соблюдения требований промышленной безопасности путем совершенствования правового механизма привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в нарушениях соответствующих требований, приведших к авариям. «...В связи с незначительным числом лиц, осужденных по статье 269 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹⁶, относительно числа лиц, осужденных по статьям 216—217 Уголовного кодекса Российской Федерации, целесообразно унифицировать составы преступлений, различающиеся по предмету, но аналогичные по объекту преступного посягательства... и установить единые условия наступления ответственности за их совершение»¹⁷.

В настоящее время нарушения правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов в связи с изменением редакции ст. 217 УК РФ подпадают под ее признаки¹⁸.

¹² Жулев В. И. Транспортные преступления. Комментарий законодательства. М., 2001. С. 31.

¹³ См.: Кремнев И. Н. Уголовно-правовая охрана нормальной деятельности магистрального трубопроводного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1985. С. 12.

¹⁴ См.: Макеев А. Н. Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере техногенной безопасности, и их предупреждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

¹⁵ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: постатейный. М., 2005. С. 423.

¹⁶ За 2013—2015 гг. по данной статье осуждено 4 чел. (по 2 чел. по ч. 1 и 2 ст. 269 УК РФ).

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См. об этом подробно: Коробеев А. И., Чучаев А. И. Транспортные преступления: новые шаги законодателя и Конституционного Суда РФ // Уголовное право. 2018. № 4.

К сожалению, предложенная разработчиками проекта нового УК РФ система норм об ответственности за транспортные преступления оказалась несвободной и от другого серьезного дефекта. Она охватывает далеко не все преступления, действительно посягающие на безопасность функционирования транспорта. Речь идет прежде всего о таких классических транспортных преступлениях, как неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (ст. 166 УК РФ), угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ), отнесенных к посягательствам на другие объекты. Подход законодателя к оценке этих преступлений выглядит крайне нелогично из-за того, что одна из упомянутых норм оказалась в УК РФ в главе о преступлениях против собственности (ст. 166), а другая — в главе о преступлениях против общественной безопасности (ст. 211). Приведение в этой связи в качестве возможного контраргумента ссылки на то, что по аналогичному пути пошли законодатели Беларуси, Азербайджана, Грузии¹⁹, вряд ли может быть признано убедительным доводом, ибо очевидные ошибки разработчиков уголовных кодексов других стран мира лучше избегать, а не копировать. Тем более что в законодательстве ряда других государств (например, Украины²⁰, Латвийской Республики²¹) есть примеры противоположного свойства. В самом деле: если угон автомобиля российский законодатель отнес к преступлениям против собственности, то почему он не поступил точно так же с угоном воздушных и прочих судов: разве угон самолета или морского судна причиняет интересам собственности вред меньший, чем угон автомобиля или мотоцикла? И наоборот: если угон воздуш-

ных, морских, речных судов, железнодорожного подвижного состава расценен законодателем как посягательство на общественную безопасность, то что мешало ему оценить таким же образом и угон иных механических транспортных средств? Неправомерное завладение городским скоростным трамваем может таить в себе гораздо большую угрозу общественной безопасности, нежели угон железнодорожной дрезины.

По меткому замечанию В. Н. Бурлакова, включив в постановление от 9 декабря 2008 г. «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» ст. 166 УК РФ, Пленум Верховный Суд РФ, видимо, послал законодателю сигнал о том, что тот неправильно определил место данной статьи в структуре Особенной части УК РФ: эта статья должна находиться в гл. 27, а не в гл. 21 УК РФ о преступлениях против собственности. Такая мысль возникает потому, что Пленум Верховного Суда фактически приравнял предмет преступления по ст. 166 УК РФ к предмету преступления по ст. 264 УК РФ²².

С некоторой долей условности к числу транспортных можно было бы отнести и пиратство (ст. 227 УК РФ). Во всяком случае, в литературе уже высказаны соображения как «за», так и «против» такого решения²³.

В проекте УК РФ глава 37 названа «Преступления против транспортной безопасности», что, по сути, искажает социальную суть интегрируемых в ней преступлений. В период разработки действующего Уголовного кодекса предлагались разные наименования гл. 27. В частности, одним из авторов настоящей рецензии в минюстовском проекте УК РФ 1993 г. соответству-

¹⁹ См.: Уголовный кодекс Республики Беларусь. СПб., 2001 ; Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. СПб., 2001 ; Уголовный кодекс Грузии. СПб., 2002.

²⁰ Уголовный кодекс Украины. Харьков, 2013.

²¹ Уголовный закон Латвийской Республики. СПб., 2001.

²² См.: Бурлаков В. Н. Сложные вопросы квалификации транспортных преступлений // Правоведение. 2009. № 1. С. 126.

²³ См.: Князева Н. А. Пиратство: уголовно-правовая характеристика и вопросы предупреждения. М., 2012. С. 27—37 ; Тодоров А. А. Уголовно-правовая характеристика пиратства по российскому и зарубежному законодательству : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 16—17.

ющая глава была предложена под названием «Транспортные преступления»²⁴.

Вместе с тем в уголовно-правовой доктрине было высказано и сомнение в целесообразности широкого использования этого термина по тем соображениям, что, будучи не совсем точным, он может породить «неправильное представление о том, что деятельности транспорта органически присущи какие-то преступления»²⁵. Термин «транспортные преступления» (во всяком случае, для обозначения им соответствующей главы УК РФ) в настоящее время не признает удачным И. М. Тяжкова²⁶. Предлагается поэтому в качестве эквивалента понятия «транспортные преступления» использовать иные выражения: «преступления, нарушающие правильную работу транспорта», «преступления, нарушающие нормальную деятельность транспорта». Думается, что эти опасения лишены каких бы то ни было оснований. В противном случае пришлось бы поставить под сомнение правомерность упоминания в законодательстве и употребления в научном лексиконе понятий «экономические», «экологические», «компьютерные» преступления. К тому же предложенные эквиваленты чересчур громоздки, а главное — не точны, ибо транспортные преступления посягают не на правильную работу транспорта или нормальную его деятельность, а на иные общественные отношения.

«Транспортная безопасность» и «безопасность транспорта» («безопасность движения или эксплуатации транспорта») — не синонимичные понятия. В этом несложно убедиться, обратившись к их легальным определениям. Под транспортной безопасностью понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (противо-

правного действия (бездействия), в том числе террористического акта, угрожающего безопасной деятельности транспортного комплекса)²⁷. Безопасность транспорта характеризует его интегративное свойство. Например, безопасность дорожного движения в ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О безопасности дорожного движения»²⁸ определяется как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий. Дорожно-транспортное происшествие — это событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

Другими словами, транспортная безопасность означает безопасность самого транспорта и его инфраструктуры от незаконного вмешательства извне; безопасность транспорта — такое состояние функционирования транспорта, которое обеспечивает неприкосновенность жизни и здоровья, целостность, сохранность материальных ценностей, окружающей среды, транспортных средств и коммуникаций. Нормы гл. 27 УК РФ призваны обеспечивать именно безаварийную работу транспорта.

При подготовке законодательного акта наука выполняет в том числе и прогностическую функцию; в противном случае это будет документ «вчерашнего дня». К сожалению, это обстоятельство не нашло отражения в нормах о транспортных преступлениях. Так, в последнее время и за рубежом, и у нас активно развиваются автономные (беспилотные) транспортные средства (БТС)²⁹. Обеспечение безопасности их

²⁴ См.: Преступление и наказание. Комментарий к проекту Уголовного кодекса России. М., 1993. С. 222—239.

²⁵ Алексеев Н. С. Транспортные преступления. Л., 1957. С. 23.

²⁶ См.: Курс уголовного права : в 5 т. М., 2002. Т. 4 : Особенная часть. С. 572.

²⁷ Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) «О транспортной безопасности». П. 1 ст. 1 // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

²⁸ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

По сути, аналогичным образом это понятие раскрывается, например, в ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169).

функционирования средствами уголовного права требует разработки самостоятельных норм УК РФ, однако указанные средства в проекте никак не представлены.

Казалось бы, это проблема еще не сегодняшнего дня. Но она уже «стучится в дверь». А доктринальная модель УК не апеллирует к сиюминутной действительности, она адресована пусть и в недалекое, но будущее. Так почему бы эту назревающую на глазах проблему не попытаться решить в предлагаемом проекте УК?

Законодательная техника: повторение имеющихся и появление новых неточностей

На протяжении всего времени действия УК РФ нормы гл. 27 в литературе подвергались обоснованной критике. Обращалось внимание на ряд обстоятельств: неполное и неточное отражение в статьях признаков состава преступления (в частности, предмета и объективной стороны преступления), включение в одну статью разных составов преступлений (ст. 263 и 266 УК РФ), непоследовательность дифференциации ответственности, некорректность определения состояния опьянения и т.д.²⁹ Несмотря на это, в проекте гл. 37 УК РФ практически без изменений воспроизведены действующие редакции норм. Изменения коснулись лишь одного обстоятельства: в проекте ст. 241—246 не указан особо квалифицирующий признак «деяние... повлекшее причинение смерти двум и более лицам», имеющийся в ст. 263, 263.1, 264, 266, 267, 268 УК РФ. На наш взгляд, решение законодателя,

основанное на специфике функционирования транспорта, предпочтительнее, оно учитывает фактически возможные последствия нарушения правил его движения или эксплуатации. Наказуемость указанных деяний по проекту ограничивается причинением преступлением смерти одному человеку.

Конструирование норм об ответственности за транспортные преступления должно базироваться на принципах единообразного и унифицированного формулирования диспозиций и санкций этих норм. Указанные элементы должны быть согласованы между собой в рамках не только отдельных статей, но и всей системы в целом. Такая согласованность достижима лишь при условии отказа от использования в качестве ведущего криминализационного критерия различных видов транспортных средств. Мы не видим никаких препятствий (ни технических, ни принципиальных) для криминализации законодателем в рамках единого состава посягательств на безопасное функционирование всех видов механических транспортных средств. Опыт решения этого вопроса законодателями Болгарии, Венгрии, Польши, Китая, Вьетнама может служить дополнительным аргументом в пользу высказанного предложения. Тенденция к внесению в уголовные кодексы обобщающих составов преступлений, совершаемых одновременно на разных видах транспорта, наметилась и в законодательстве других стран. Получила эта идея поддержку и в отечественной уголовно-правовой доктрине³¹.

Вряд ли можно найти веские аргументы, объясняющие необходимость объединения в

²⁹ См. об этом подробно: Финансист. 2018. № 1 (весь выпуск посвящен так называемым самоуправляемым автомобилям).

³⁰ Подробно об этом см.: *Иванова В. В.* Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. М., 2000; *Исаев Н. И.* Уголовная ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. М., 2011; *Пикуров Н. И.* Квалификация транспортных преступлений. М., 2011; *Токманцев Д. В.* Уголовная ответственность за нарушения правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена. Красноярск, 2012; *Тяжкова И. М.* Неосторожные преступления с использованием источников повышенной опасности. СПб., 2002.

³¹ См.: *Нерсесян В. А.* Неосторожные преступления (уголовная ответственность и наказуемость). М., 1990. С. 33; *Шелудяков А. А.* Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями против безопасности движения и эксплуатации автотранспорта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6.

одной норме ответственности за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта, метрополитена и невозможность включения в нее ответственности за аналогичные нарушения на других видах механического транспорта. Связь между железнодорожным и морским транспортом уловить столь же непросто, как и между транспортом воздушным и автомобильным. Не поддается также логическому обоснованию и недопустимость выделения из ст. 263 УК РФ отдельных составов преступлений в зависимости от видов транспорта. На наш взгляд, ничем, кроме исторических традиций, нельзя объяснить существование в действующем уголовном законодательстве двух норм, одна из которых предусматривает ответственность за посягательства на безопасность функционирования железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта и метрополитена, другая — за посягательства на безопасность функционирования всех иных видов механического транспорта.

В процессе совершенствования норм о транспортных преступлениях рассмотренные выше законодательные решения можно было бы скорректировать путем объединения указанных норм в одну.

Коротко охарактеризуем каждую из статей проекта гл. 37, выделив основные недостатки их редакции.

1) *статья 241*: по-прежнему предлагается сохранить в одной норме уголовно-правовой запрет двух близких, но тем не менее самостоятельных деяний: во-первых, нарушения правил функционирования указанных в законе видов транспорта и, во-вторых, отказа лица, обязанного соблюдать данные правила, исполнять свои трудовые обязанности в случае, когда такой отказ запрещен законом.

При описании первого деяния, как и в ст. 263 УК РФ, использован соединительный союз «и»³². Грамматическое толкование говорит об ответ-

ственности в этом случае при нарушении правил обеих групп — правил безопасности движения и правил безопасности эксплуатации транспорта. По нашим данным, только треть всех рассматриваемых преступлений совершается таким образом, половина же из них является результатом нарушения только правил безопасности движения; остальные — правил безопасности эксплуатации. В связи с этим в литературе обоснованно предлагалось уточнить редакцию ст. 263 УК РФ: вместо соединительного союза «и» указать двойной союз «и (или)», что будет точно отражать криминологическую характеристику преступления.

Системный (а не только технико-юридической) ошибкой следует признать невключение авторами проекта ст. 241 УК такого квалифицирующего признака, как «состояние опьянения». В то же время нашими исследователями (и не только ими) установлено, что состояние опьянения играет известную криминогенную роль при управлении всеми видами транспортных средств. Нелогичным поэтому выглядит усиление пенализации автотранспортных преступлений за счет использования в ст. 243 упомянутого признака и полное его игнорирование в ст. 241 проекта УК. Кстати, о недопустимости следования такого рода «двойным стандартам» догадался и сам законодатель, который Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 146-ФЗ внес в ст. 263 УК РФ поправки, предусматривающие усиление уголовной ответственности при совершении этой разновидности транспортных преступлений «лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения»;

2) *статья 242*: относясь к запрещенному ею деянию как к типичному примеру так называемой избыточной криминализации (с некоторыми высказанными ранее оговорками), положительно отметим тот момент, что авторы проекта подкорректировали действующий уголовный закон и не включили в свою модель доселе невиданный в отечественной нормотворческой практике уголовно-правовой феномен:

³² Аналогичным образом было отражено деяние и в ст. 85 УК РСФСР 1960 г. На эту некорректность обращалось внимание в литературе (см., например: Чучаев А. Объективная сторона преступления, посягающего на безопасность работы флота // Социалистическая законность. 1982. № 5).

соучастие в неосторожном преступлении. Между тем в ч. 3 и 4 ст. 263.1 УК РФ по-прежнему «красуется» в качестве вопиющего нонсенса указание на возможность совершения неосторожного транспортного преступления (каковым оно является в целом) «группой лиц по предварительному сговору» и «организованный группой»;

3) *статья 243*: указание на правила дорожного движения, с одной стороны, объяснимо: этим в бланкетной диспозиции уголовно-правовой нормы указывается на связь с Правилами дорожного движения³³ как основным нормативным правовым актом, регулирующим функционирование механических транспортных средств. С другой стороны, это порождало и породит проблемы в толковании обстоятельства места совершения преступления. Дело в том, что в указанных Правилах дорога понимается как обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии. Исходя из этого, дорожно-транспортное происшествие трактуется как событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием (п. 1.2). Следовательно, можно утверждать, что местом совершения рассматриваемого преступления может быть только дорога в определении, данном Правилами дорожного движения.

Пленум Верховного Суда РФ, толкуя указанное обстоятельство, менял позицию несколько раз. В пункте 4 постановления от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транс-

портных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения»³⁴ вначале говорилось: «Действия водителя транспортного средства, повлекшие указанные в статье 264 УК РФ последствия... в результате управления автотранспортным средством вне дороги, должны квалифицироваться в зависимости от наступивших последствий и формы вины по соответствующим статьям УК РФ, предусматривающим ответственность за преступления против личности либо за нарушение правил при производстве работ». Таким образом, Пленум ограничил место совершения автотранспортного преступления только дорогой.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 мая 2016 г. № 22 словосочетание «в результате управления автотранспортным средством вне дороги» исключено из п. 4 указанного постановления³⁵. Здесь Пленум расширительно истолковал указанный признак, фактически придав ему иное значение. Другими словами, дав правильную характеристику обстоятельству места совершения преступления, в основе которой лежат здравый смысл и криминологические данные, он, по сути, изменил границы действия уголовно-правовой нормы.

Как и в ст. 264 УК РФ, в проекте анализируемой статьи состояние опьянения использовано в двух свойствах: в качестве квалифицирующего и особо квалифицирующего признака, что не согласуется с теорией дифференциации уголовной ответственности.

Наконец, в примечании 2 к статье дана дефиниция состояния опьянения, которая является некорректной, а в определенной части — не соответствующей Конституции РФ. Это обстоятельство в 2018 г. подтверждено Конституционным Судом РФ³⁶;

4) *статья 244*: по-прежнему имеет место расхождение между заголовком статьи и тек-

³³ Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» // САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

³⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 2.

³⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 7.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда» // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2812.

стом: в названии предмет преступления представлен только транспортным средством, а в тексте применительно к первому преступлению названы также пути сообщения, средства сигнализации или связи, иное транспортное оборудование.

Термин «транспортное оборудование» является слишком узким, охватывает ограниченную совокупность элементов транспорта как системы: вспомогательные механизмы, устройства, приборы и т.д., непосредственно или опосредованно участвующие в обеспечении безопасного функционирования воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, метрополитена³⁷. При таком подходе предлагаемая норма не будет охватывать все составляющие безопасности транспорта (на наш взгляд, более приемлем термин «иные элементы транспортной системы»)³⁸.

По сути, разрешение эксплуатировать недоброкачественно отремонтированные элементы транспортной системы, прямо или косвенно обеспечивающие безаварийность функционирования транспорта, может привести к тем же последствиям, что и выпуск в эксплуатацию транспортного средства, по своему техническому состоянию непригодного для этого. Однако, как и в ст. 266 УК РФ, предмет второго преступления в проекте ст. 244 ограничивается лишь транспортным средством;

5) *статья 245*: во избежание квалификационных ошибок (а они до сих пор встречаются в судебной практике) целесообразно было бы уточнить в самом уголовном законе характер психического отношения субъекта к деянию. В ранее действовавшей редакции подобная норма непосредственно в диспозиции содержала фразу «умышленное разрушение или повреждение», что исключало возможность привлечения к уголовной ответственности за такого рода действия, совершаемые по неосторожности.

Название статьи не отражает в полном объеме параметры уголовно-правового запрета, так как «блокирование транспортных коммуникаций», о котором идет речь в этой же норме, есть самостоятельный вид данного преступления, поэтому он требует отражения и в заголовке статьи;

6) *статья 246*: до недавнего времени в исключительных случаях была возможна ответственность по ст. 268 УК РФ и водителей механических транспортных средств. В теории уголовного права справедливо отмечалось, что ст. 264 УК РФ охватывает далеко не все общественно опасные деяния водителей транспорта, которые могут быть совершены ими в процессе движения и управления транспортными средствами. Поэтому, например, за неосторожное повреждение железнодорожных переездов, других дорожных сооружений, технических средств регулирования дорожного движения, автомобильных дорог, оставление громоздкого груза на проезжей части, оставление в ночное время на дороге строительных и дорожных машин без предупредительных знаков и наступление в результате этого тяжких последствий лицо, управляющее транспортным средством, должно было нести ответственность по ст. 268 УК РФ. Таким образом, уголовную ответственность за нарушение действующих на транспорте правил могли нести не только отдельные граждане, но и в ряде случаев работники того или иного вида механического транспорта, а также водители транспортных средств. С появлением в УК РФ ст. 263.1 все упомянутые выше деяния стали охватываться ею. Вот почему и в проекте нового УК РФ в диспозиции ст. 246 необходимо было упомянуть не только ст. 241 и 242, но и ст. 243 УК РФ;

7) *статья 247*: к сказанному выше по поводу истинного места данной статьи в системе норм Особенной части УК РФ можно добавить следующее. Не должны вводить в заблуждение

³⁷ Некоторые авторы относят к транспортному оборудованию механизмы и устройства, которые не охватываются другими разновидностями предмета преступления, предусмотренного ст. 266 УК РФ (см., например: Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И. Я. Козаченко, З. Н. Незнамова. М., 2002. С. 543).

³⁸ См. об этом подробно: Колчин М. М. Безопасность железнодорожного транспорта: уголовно-правовые проблемы. Владимир, 2009. С. 111—112.

сами термины «магистральный трубопровод» («трубопроводный транспорт»). По механизму функционирования и особенностям эксплуатации он не имеет практически ничего общего с транспортными средствами, о которых речь идет в гл. 27 УК РФ. Главное же отличие от названных средств состоит в том, что трубопровод стационарен, неподвижен, находится в состоянии покоя (движущимися элементами в нем являются предметы транспортировки — нефть, газ и т.д.) и в силу этого лишен одного из важнейших отличительных качеств механических транспортных средств — движущихся источников повышенной опасности. Будучи единственным видом транспорта в транспортной системе России, который не является «самодвижущимся», трубопроводный транспорт не представляет опасности сам по себе как транспортное средство. Источником повышенной опасности выступает транспортируемый груз. Поэтому задачами уголовного права являются обеспечение безопасных условий производственной деятельности по перемещению данных грузов, охрана их как материальных ценностей, имеющих важное хозяйственное значение.

Наконец, нельзя не принимать во внимание и того, что, став на путь чрезмерно широкой трактовки понятия «транспорт», можно дойти до предложений о включении в главу «Транспортные преступления» посягательств, скажем, на канализационный транспорт; последний с технической точки зрения практически ничем не отличается от нефтегазопроводного;

8) *статья 248*: если уж авторы проекта УК посчитали возможным отнести деяние, закрепленное данной статьей, к категории транспортных преступлений, им стоило бы подумать и о криминализации «неоказания капитаном судна помощи при столкновении судов или несообщении названия судна». Криминализировать указанное деяние законодатель обязан в силу тех же самых причин, которые побудили его включить в гл. 27 УК РФ статью 270 (ст. 248 проекта УК), — в силу обязательств, взятых на себя Россией по выполнению требований ряда международных конвенций.

Технически это можно было бы оформить путем дополнения ст. 248 проекта УК частью, в которой формулировались бы признаки данного преступления, т.е. поступить примерно так же, как это сделал законодатель Казахстана, объединивший в ст. 357 УК РК оба состава³⁹;

9) *статья 249*: нарушение правил международных полетов есть лишь одна из разновидностей нарушения правил безопасности движения и эксплуатации воздушного транспорта, о которых идет речь в диспозиции ст. 263 УК РФ. Если бы законодатель рассматривал первое преступление как посягательство на общественные отношения в сфере безопасного функционирования воздушного транспорта, его выделение в самостоятельный состав было бы лишено всякого смысла, ибо оно полностью охватывалось бы признаками ст. 263 УК РФ. Остается поэтому заключить, что криминализация данного деяния предпринята законодателем в первую очередь для защиты от посягательств на неприкосновенность Государственной границы России. Общественные отношения в этой области и необходимо рассматривать в качестве объекта данного преступления;

10) *статья 250*: если исходить из версии, что это все-таки сугубо транспортное преступление, законодатель выделил его в самостоятельный состав исключительно ради усиления уголовной ответственности за некоторые более опасные (по его разумению) разновидности преступных посягательств на безопасность функционирования воздушного транспорта (попутно расширив и круг субъектов этого преступления), чем те, которые сохранились в ст. 263 УК РФ, то такой подход с известными оговорками еще можно признать допустимым.

Но существует гипотеза, согласно которой анализируемое преступление в силу законодательной конструкции его состава посягает не на безопасность функционирования воздушного транспорта, а на иной объект — порядок управления этим видом транспорта. И если гипотеза верна, то следует признать, что новелла явно «заблудилась» в гл. 27 УК РФ. Содержащийся в норме уголовно-правовой запрет — не транс-

³⁹ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан. Алматы, 2018. С. 187.

портное преступление. Место нормы — в других главах УК РФ.

Мы все же полагаем, что законодатель криминализацией этого деяния стремился достичь двух целей: а) устранить некий пробел в уголовной наказуемости отдельных посягательств на безопасность функционирования воздушного транспорта (за счет включения в круг субъектов этого преступления не только «работников» воздушного транспорта); б) ужесточить уголовную ответственность лиц, совершающих данное преступление (об этом можно судить по различиям в характере санкций за преступления, предусмотренные ст. 263 и 271.1 УК РФ).

В результате анализируемая норма уподобилась ст. 268 УК РФ, с той лишь разницей, что речь в ней идет не о широком круге лиц, нарушающих разнообразные правила, обеспечивающие безопасную работу всех видов транспорта, а о дополнительной (и довольно узкой) категории субъектов, нарушающих специфические правила использования воздушного пространства.

Надо ли было поступать подобным образом? Считаем, что нет. Теряется особый смысл в существовании специальной нормы, предусматривающей ответственность за крайне редкие (находящиеся в очень узком диапазоне) случаи посягательств функционирования воздушного транспорта⁴⁰. Нет поэтому никакой надобности и в ст. 250 проекта УК.

Подводя итоги...

Итак, подведем итоги анализа. Предложенный вариант УК, как об этом можно судить по «препарированной» нами главе (но и не только по ней), увы, весьма далек от прообраза кодекса, призванного удовлетворить уголовно-правовые нужды современной России. И главная его беда не в том, что он не стал концептуально оптимальным «маленьким, но жестким УК», т.е. истинно и исконно приближенным к идеальным параметрам единственно возможного и необходимого свода уголовно-правовых запретов, а в том, что он мало чем отличается (в концептуальном, универсальном, рациональном, техническо-юридическом и прочих отношениях) от той версии УК РФ, которая действует в настоящий момент, вызывает тотальную (и абсолютно обоснованную) критику со всех возможных сторон.

Впрочем, будем снисходительны. Это пока первый опыт разработки и создания УК, первая (из опубликованных) «проба пера». А на данном поприще всякое может случиться. Вот и на этот раз произошло, как в известной черномырдинской максиме: «хотели, как лучше, а получилось, как всегда».

Быть может, другим повезет больше, и мы увидим, рано или поздно, действительно идеальную (т.е. во всех отношениях совершенную) доктринальную модель будущего УК России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев Н. С. Транспортные преступления. — Л., 1957.
2. Буранов Г. К. Нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации как предусмотренный уголовным законом вид транспортного преступления // Транспортное право. — 2018. — № 3.
3. Бурлаков В. Н. Сложные вопросы квалификации транспортных преступлений // Правоведение. — 2009. — № 1.
4. Винокуров В. Н. Предмет отношений как видовой объект преступления и способы его установления // Современное право. — 2018. — № 3.
5. Жулев В. И. Транспортные преступления. Комментарий законодательства. — М., 2001.

⁴⁰ Косвенным подтверждением сказанного является тот факт, что за все время существования нормы зафиксирован лишь один случай ее применения на практике (см.: Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. М., 2015. С. 344).

6. Иванова В. В. Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. — М., 2000.
7. Исаев Н. И. Уголовная ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. — М., 2011.
8. Князева Н. А. Пиратство: уголовно-правовая характеристика и вопросы предупреждения. — М., 2012.
9. Колчин М. М. Безопасность железнодорожного транспорта: уголовно-правовые проблемы. — Владимир, 2009.
10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : в 4 т. / отв. ред. В. М. Лебедев. — М., 2015. — Т. 3.
11. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : постатейный. — М., 2005.
12. Корзун А. В. Место нарушения требований в области транспортной безопасности (ст. 263.1 Уголовного кодекса Российской Федерации) в системе норм уголовного законодательства и вопросы совершенствования состава преступления // Российский следователь. — 2016. — № 11.
13. Коробеев А. И. Транспортные преступления и транспортная преступность. — М., 2015.
14. Коробеев А. И. Транспортные преступления. — СПб., 2003.
15. Коробеев А. И., Чучаев А. И. Транспортные преступления: новые шаги законодателя и Конституционного Суда РФ // Уголовное право. — 2018. — № 4.
16. Курс уголовного права : в 5 т. — М., 2002. — Т. 4 : Особенная часть.
17. Нерсисян В. А. Неосторожные преступления (уголовная ответственность и наказуемость). — М., 1990.
18. Пикуров Н. Новое в уголовно-правовой охране транспортной безопасности // Уголовное право. — 2014. — № 3.
19. Пикуров Н. И. Квалификация транспортных преступлений. — М., 2011.
20. Преступление и наказание. Комментарий к проекту Уголовного кодекса России. — М., 1993.
21. Токманцев Д. В. Уголовная ответственность за нарушения правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена. — Красноярск, 2012.
22. Тяжкова И. М. Неосторожные преступления с использованием источников повышенной опасности. — СПб., 2002.
23. Уголовное право России. Части Общая и Особенная / под ред. А. В. Бриллиантова. — М., 2015.
24. Уголовное право. Особенная часть / отв. ред. И. Я. Козаченко, З. Н. Незнамова. — М., 2002.
25. Уголовный кодекс Российской Федерации (научный проект) / под ред. Н. А. Лопашенко. — М., 2019.
26. Чучаев А. И. Статья 265 УК РФ признана конституционной // Законность. — 2001. — № 9.

Материал поступил в редакцию 27 июня 2019 г.

CRIMES IN TRANSPORT: NEW PROJECT — OLD WEAKNESSES

Aleksander I. Korobeev, Dr. of Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Law and Criminology of the Far Eastern Federal University, Honored Scientist of the Russian Federation
akorobeev@rambler.ru
8 Sukhanova, Vladivostok, 690091, Russia

Aleksander I. Chuchaev, Dr. of Sci. (Law), Professor of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
moksha1@rambler.ru
9 Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russia

Abstract. *The paper gives a critical analysis of the scientific project of the chapter on transport crimes, presented by the team of authors — candidates of sciences (law), associate professors of the Saratov State Law Academy R.O. Dolotov, E.V. Kobzeva, K.M. Khutov under the supervision and with the participation of a Dr. of Sci. (Law), Professor of the same academy N.A. Lopashenko — within the framework of the state task (Criminal Code of the Russian Federation (scientific project) / edited by N. A. Lopashenko. Moscow: Yurlitinform, 2019. 320 p. The author of the chapter is R.O. Dolotov). The problems of the system of rules of law on these acts, the criteria for classifying crimes as transport are examined in detail, the legislative technique of the proposed norms is investigated, their significant shortcomings are shown, a general assessment of the doctrinal development of the topic is expressed.*

Keywords: *Criminal Code of the Russian Federation, transport crimes, system of regulations, project, prognostic functions, legislative technique, systematic approach, unification, penalization*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev N. S. Transportnye prestupleniya. — L., 1957.
2. Buranov G. K. Narushenie pravil ispol'zovaniya vozdušnogo prostranstva Rossijskoj Federacii kak predusmotrennyj ugovnym zakonom vid transportnogo prestupleniya // Transportnoe pravo. — 2018. — № 3.
3. Burlakov V. N. Slozhnye voprosy kvalifikacii transportnyh prestuplenij // Pravovedenie. — 2009. — № 1.
4. Vinokurov V. N. Predmet otnoshenij kak vidovoj ob"ekt prestupleniya i sposoby ego ustanovleniya // Sovremennoe pravo. — 2018. — № 3.
5. Zhulev V. I. Transportnye prestupleniya. Kommentarij zakonodatel'stva. — M., 2001.
6. Ivanova V. V. Narushenie pravil dorozhnogo dvizheniya i ekspluatatsii transportnyh sredstv. — M., 2000.
7. Isaev N. I. Ugolvnaya otvetstvenost' za narushenie pravil dorozhnogo dvizheniya i ekspluatatsii transportnyh sredstv. — M., 2011.
8. Knyazeva N. A. Piratstvo: ugovno-pravovaya harakteristika i voprosy preduprezhdeniya. — M., 2012.
9. Kolchin M. M. Bezopasnost' zheleznodorozhnogo transporta: ugovno-pravovye problemy. — Vladimir, 2009.
10. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii : v 4 t. / otv. red. V. M. Lebedev. — M., 2015. — T. 3.
11. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii : postatejnyj. — M., 2005.
12. Korzun A. V. Mesto narusheniya trebovanij v oblasti transportnoj bezopasnosti (st. 263.1 Ugolvnogo kodeksa Rossijskoj Federacii) v sisteme norm ugovnogo zakonodatel'stva i voprosy sovershenstvovaniya sostava prestupleniya // Rossijskij sledovatel'. — 2016. — № 11.
13. Korobeev A. I. Transportnye prestupleniya i transportnaya prestupnost'. — M., 2015.
14. Korobeev A. I. Transportnye prestupleniya. — SPb., 2003.
15. Korobeev A. I., Chuchaev A. I. Transportnye prestupleniya: novye shagi zakonodatelja i Konstitucionnogo Suda RF // Ugolovnoe pravo. — 2018. — № 4.

16. Kurs ugolovnogo prava : v 5 t. — M., 2002. — T. 4 : Osobennaya chast'.
17. Nersesyan V. A. Neostorozhnye prestupleniya (ugolvnaya otvetstvennost' i nakazuemost'). — M., 1990.
18. Pikurov N. Novoe v ugolovno-pravovoj ohrane transportnoj bezopasnosti // Ugolovnoe pravo. — 2014. — № 3.
19. Pikurov N. I. Kvalifikaciya transportnyh prestuplenij. — M., 2011.
20. Prestuplenie i nakazanie. Kommentarij k proektu Ugolovnogo kodeksa Rossii. — M., 1993.
21. Tokmancev D. V. Ugolvnaya otvetstvennost' za narusheniya pravil bezopasnosti dvizheniya i ekspluatacii zheleznodorozhnogo, vozdushnogo, morskogo i vnutrennego vodnogo transporta i metropolitena. — Krasnoyarsk, 2012.
22. Tyazhkova I. M. Neostorozhnye prestupleniya s ispol'zovaniem istochnikov povyshennoj opasnosti. — SPb., 2002.
23. Ugolovnoe pravo Rossii. Chasti Obshchaya i Osobennaya / pod red. A. V. Brilliantova. — M., 2015.
24. Ugolovnoe pravo. Osobennaya chast' / otv. red. I. Ya. Kozachenko, Z. N. Neznamova. — M., 2002.
25. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii (nauchnyj proekt) / pod red. N. A. Lopashenko. — M., 2019.
26. Chuchaev A. I. Stat'ya 265 UK RF priznana konstitucionnoj // Zakonnost'. — 2001. — № 9.

КОНФЕРЕНЦИИ

С. И. Кобзева*,
Н. В. Черных**

К совершенствованию правового регулирования труда и социальной защиты научных и педагогических работников: обзор круглого стола «Правовое регулирование труда и социальной защиты педагогических и научных работников: итоги и перспективы» (г. Москва, 5 апреля 2019 г.)

***Аннотация.** Статья содержит научное отражение дискуссии, проходившей на VI Московском юридическом форуме по вопросам итогов и перспектив правового регулирования труда и социальной защиты научных и педагогических работников. Они коснулись особенностей статуса данных категорий работников, заключаемых с ними трудовых договоров, режима рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, трудового распорядка и дисциплины труда, введения профессиональных стандартов и повышения квалификации, нарушений трудового законодательства, этической и юридической ответственности. Особое внимание обращено на необходимость взаимодействия науки и практики в совершенствовании правового регулирования труда в сфере научных исследований и образовательного процесса.*

***Ключевые слова:** Московский юридический форум, трудовое право, право социального обеспечения, социальная защита, научные и педагогические работники.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.190-194

© Кобзева С. И., Черных Н. В., 2019

* Кобзева Светлана Ивановна, доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

kobzevasvetlana@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Черных Надежда Вячеславовна, кандидат юридических наук, начальник юридического отдела, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

nvchernyh@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 5 апреля 2019 г., в период проведения Московского юридического форума, состоялся круглый стол «Правовое регулирование труда и социальной защиты педагогических и научных работников: итоги и перспективы».

Круглый стол был организован совместно с Международным союзом юристов, Московским обществом трудового права и права социального обеспечения с участием Института государства и права РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Руководителями круглого стола являлись: К. Д. Крылов, д. ю. н., заместитель заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Г. С. Скачкова, д. ю. н., профессор, заведующий сектором трудового права и права социального обеспечения Института государства и права Российской академии наук, Э. Г. Тучкова, д. ю. н., профессор, научный руководитель кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, Н. В. Черных, к. ю. н., начальник юридического отдела, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

С приветственным словом к участникам круглого стола обратились Л. В. Носова, заместитель председателя Международного союза юристов, и Н. Г. Гладков, секретарь ФНПР, проректор Академии труда и социального обеспечения. В работе круглого стола приняла участие О. В. Федорова, заместитель директора Департамента нормативно-правового регулирования науки и образования Министерства науки и высшего образования РФ.

При подготовке круглого стола руководством кафедры совместно с представителями Общероссийского профсоюза народного образования и науки РФ была обобщена практика законодательного и договорного регулирования труда в образовательных организациях, получившая отражение в научных публикациях.

На круглом столе отмечалось, что осмысление общественных событий, связанных с ре-

волюционным влиянием новых технологий, масштабных фактов и явлений, практической деятельности — неизбежный и естественный процесс в развитом обществе, необходимый для нормального функционирования права. В связи с этим происходящая трансформация российской правовой системы в условиях четвертой промышленной революции является весьма актуальной проблемой, требующей системного, взвешенного, выверенного, всестороннего научно-практического изучения в реалиях современного российского общества, с учетом опыта зарубежных стран и международных источников. Данное положение в равной степени относится и к социально-трудовым правам человека, различным категориям работников, среди которых одно из значимых мест занимают научные и педагогические работники.

С основным докладом на круглом столе выступила Г. С. Скачкова, заведующий сектором трудового права и права социального обеспечения Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), д. ю. н., профессор, которая привлекла внимание к вопросу о статусе научных работников. В выступлении был представлен системный сравнительный анализ обширного действующего законодательства, закрепляющего правовой статус научных работников, выявлены противоречия, неточности правовых норм, дана оценка введения механизма эффективного контракта, его понятия и содержания, особое внимание обращено на недостатки совершенствования системы оплаты труда научных работников с помощью эффективного контракта.

Как отметил автор, применение эффективного контракта в научных организациях столкнулось не только с некорректностью терминологии и критериев, но и с проблемой определения круга лиц, относительно которых он может быть введен: применимы ли его положения ко всем категориям научных работников или только к тем, в наименовании должностей которых присутствуют слова «научный сотрудник»?

При буквальном толковании слов «научные сотрудники» из сферы действия Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной

политики» выпадают такие категории научных работников, как руководители структурных подразделений научных организаций, т.е. заведующие отделами (секторами, лабораториями и т.д.).

На практике нередко отождествляют такие часто употребляемые понятия, как «научный работник», «ученый», «научный сотрудник», «работник науки», «научный исследователь», поскольку они недостаточно четко определены в нормативных документах: законодательно установлено лишь понятие «научный работник».

Г. С. Скачкова указала, что положения Закона РФ о науке относительно правового статуса научных работников не совсем согласуются с нормативными правовыми актами подзаконного характера. По ее мнению, в законодательстве РФ следовало бы уточнить определение понятия «научный работник», «взяв за образец» положения Модельного закона СНГ от 25 ноября 2008 г. «О статусе ученого и научного работника». В статье 2 данного Закона дано определение понятия «научный работник (сотрудник)»: это ученый, имеющий соответствующую квалификацию и осуществляющий на основании индивидуального трудового договора с нанимателем профессиональную научную работу или научно-техническую деятельность. Таким образом, понятия «научный работник» и «научный сотрудник» рассматриваются как синонимы.

В заключение выступающий пришел к выводу, что необходимо совершенствовать российское законодательство в сфере науки по определенным проблемным вопросам с учетом актов СНГ, опыта зарубежных стран, что позволит более полно реализовать права и обязанности всех категорий научных работников в сфере труда в процессе осуществления ими научно-исследовательской деятельности и в конечном итоге будет способствовать более успешной реализации целей и задач государственной научно-технической политики, осуществляемой на основе принципов, закрепленных в Законе РФ о науке.

Рассмотрение проблематики правового регулирования труда научных работников продолжила Н. В. Черных, к. ю. н., начальник юридического отдела, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета

имени О.Е. Кутафина (МГЮА), выступившая с докладом «Правовой статус научных работников в России и некоторых зарубежных странах».

На круглом столе были представлены специально подготовленные для обсуждения материалы: об аттестации научных сотрудников (Т. В. Соколова, младший научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения Института государства и права РАН); об особенностях оплаты труда научных сотрудников (Е. А. Шаповал, к. ю. н., доцент, старший научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения Института государства и права РАН); о праве на грант как об элементе правового статуса научных работников в России (Л. Н. Сморгачева, д. ю. н., ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН); об особенностях прекращения трудового договора с научными работниками (Е. А. Лукина, старший инспектор отдела кадров Института государства и права РАН).

Участники круглого стола после рассмотрения вопросов регулирования труда научных работников перешли к обсуждению правовых вопросов, связанных с деятельностью педагогических работников. С основным докладом «Правовое регулирование труда педагогических работников высшей школы: старые проблемы и новые риски», выступила С. Ю. Головина, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой трудового права Уральского государственного юридического университета.

В своем докладе она остановилась на проблеме отсутствия в трудовом законодательстве и актах социального партнерства критериев для заключения срочных трудовых договоров с лицами профессорско-преподавательского состава, а также на отдельных спорных вопросах применения в образовательных организациях высшего образования профессионального стандарта педагога, утвержденного приказом Минтруда России от 08.09.2015 № 608н, и перехода на эффективный контракт.

М. В. Лушникова, д. ю. н., профессор кафедры трудового и финансового права Ярославского государственного университета имени П. Г. Демидова, указала на влияние четвертой промышленной революции на перспективы

социального партнерства в научных и образовательных организациях. П. Е. Морозов, д. ю. н., профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), привлек внимание к необходимости совершенствования коллективно-договорного регулирования труда педагогических работников. О. М. Дорошенко, к. ю. н., доцент МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, выделила правовую и педагогическую составляющие регулирования труда. Е. С. Шукаева, к. и. н., начальник кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН России, обозначила некоторые проблемы трудового статуса педагогических работников.

А. Х. Селезнева, к. ю. н., доцент Башкирского государственного аграрного университета, выступила с докладом на тему «Исполнение обязанностей декана (заведующего кафедрой): проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики». В своем выступлении она затронула преимущественно практические проблемы, связанные с тем, что в ряде образовательных организаций высшего образования исполнение обязанностей по должностям декана, заведующего кафедрой возлагается на лиц, не соответствующих квалификационным требованиям (не имеющих ученой степени, ученого звания). Однако судебная практика (в частности, определение Верховного Суда РФ от 18.05.2018 № 305-КГ18-4986 по делу № А40-37438/2017) свидетельствует об ошибочности такого подхода.

О. Ю. Карташова, аспирант кафедры трудового права и права социального обеспечения факультета права НИУ «Высшая школа экономики», осветила особенности условий трудового договора с педагогическим работником в учреждениях среднего образования, к числу которых она отнесла наличие специальных норм о продолжительности рабочего времени, выражающихся в установлении нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы, а также особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, установленные приказом Минобрнауки России от 11.05.2016 № 536.

Л. С. Кириллова, преподаватель Казанского федерального университета, выступила с докладом на тему «Учителя тоже люди: личная жизнь или аморальный проступок?». В нем она остановилась на проблемах, связанных с увольнением педагогических работников по п. 8 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, которые получили большой общественный резонанс в последнее время.

Работу круглого стола продолжила Ю. А. Тельпова, заместитель начальника Административно-правового управления по правовым вопросам Мурманского государственного технического университета, которая обозначила вопрос о праве руководителя бюджетного учреждения на труд в порядке внутреннего совместительства. Поводом для выступления послужил анализ проблемы, связанной с выполнением ректором образовательной организации высшего образования работы по внутреннему совместительству. Ю. А. Тельпова обратила внимание собравшихся на позицию Верховного Суда РФ, выраженную в кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.12.2018 № 34-КГ18-17, свидетельствующую о наличии у работника такого права.

В. И. Миронов, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, выступил с докладом на тему «Нарушения прав педагогических работников: теория и практика».

В выступлении И. В. Баранова, к. ю. н., начальника юридической службы Тверского государственного университета, доцента кафедры конституционного, административного и таможенного права, на тему «Особенности проведения конкурса на замещение должностей ППС при сокращении работников образовательной организации» указывалось на отдельные спорные вопросы применения приказа Минобрнауки России от 23.07.2015 № 749 «Об утверждении Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу».

Дискуссии круглого стола носили творческий, содержательный, заинтересованный характер. В выступлениях приняли участие ведущие

ученые, преподаватели, практики, аспиранты, представители профсоюзных организаций разных регионов России. В их высказываниях выражалась озабоченность в принятии законодателем спонтанных, бессистемных, ущемляющих права научных работников решений. При этом подчеркивалось, что науке, образованию отведено особое место в выполнении национальных проектов, а для этого требуется уверенность в повышении качества жизни ученых и преподавателей, стабильности их трудовых отношений.

Итоги круглого стола были подведены К. Д. Крыловым, д. ю. н., заместителем заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), обратившим внимание на необходимость движения к международным трудовым стандартам, внедрения достойного и эффективного трудового договора, реализации культуры охраны труда в научных и образовательных организациях в условиях распро-

странения цифровых технологий в научно-исследовательском и образовательном процессе. К. Д. Крылов призвал научную общественность принять участие в разработке предложений по новым правовым актам социальных партнеров в сфере науки и образования, по перспективным программам деятельности профсоюзных организаций, а также по разработке предложений от России по созданию новых международных актов о труде и социальной защите научных и педагогических работников в условиях глобализации науки и образования.

Участники круглого стола рекомендовали подготовить и издать специальный сборник научных докладов состоявшейся дискуссии, включив в него поступившие материалы государственных органов, органов социального партнерства, профсоюзных организаций, в которых отражены перспективы совершенствования нормативного регулирования научного и педагогического труда.

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2019 г.

IMPROVEMENT OF THE LEGAL REGULATION OF LABOR AND SOCIAL PROTECTION OF TEACHING AND ACADEMIC STAFF: REVIEW OF THE ROUND TABLE «LEGAL REGULATION OF LABOR AND SOCIAL PROTECTION OF TEACHING AND ACADEMIC STAFF: OUTCOMES AND PROSPECTS» (MOSCOW, APRIL 5, 2019)

Svetlana I. KOBZEVA, Dr. of Sci. (Law), Professor of the Department of Labor Law and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kobzevasvetlana@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Nadezhda V. CHERNYKH, Cand. of Sci. (Law), Head of the Legal Department, Associate Professor of the Department of Labor Law and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nvchernyh@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper contains a scientific reflection of the discussion held at the VI Moscow Legal Forum on the outcomes and prospects of legal regulation of labor and social protection of teaching and academic staff. They touched upon the features of the status of these categories of workers, labor contracts concluded with them, working hours and rest periods, remuneration of labor, guarantees and compensations, labor regulations and labor discipline, the introduction of professional standards and advanced training, violations of labor legislation, ethical and legal liability. Particular attention is given to the need for the interaction of science and practice in improving the legal regulation of labor in the field of scientific research and the educational process.*

Keywords: *Moscow Legal Forum, labor law, social security law, social protection, teaching and academic staff.*

УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

Более подробная информация содержится на сайте журнала: arpr.msal.ru

1. В журнале публикуются результаты научных исследований и научные сообщения авторов, изложенные в форме научных статей или рецензий в соответствии с тематикой журнала (далее — статьи).
2. Направление автором статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т.е. согласием автора на заключение лицензионного договора о передаче права использования статьи в журнале «Актуальные проблемы российского права».
3. Автор направляет в редакцию журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте журнала. При несоблюдении указанных требований редакция оставляет за собой право вернуть статью автору без рассмотрения.
4. Требования к содержанию и объему статей:
 - объем статьи должен составлять от 15 до 25 тыс. знаков (с пробелами, с учетом сносок), или 10–15 страниц (формат А4; шрифт Times New Roman, высота шрифта — 14 пунктов; межстрочный интервал — полупетит; абзацный отступ — 1,25 см. Поля: левое — 3 см, правое — 1,5 см, верхнее и нижнее — 2 см). Опубликование материалов меньшего или большего объема должно согласовываться с главным редактором журнала;
 - статья должна быть написана на актуальную тему, должна отвечать критерию новизны, содержать определенное новаторство в подходе к изучаемой теме/проблеме;
 - в статье должны быть отражены результаты научного исследования, основанного на анализе теоретических конструкций, нормативных актов, материалов правоприменительной практики;
 - материал статьи не должен быть только описательным, констатировать существующее положение вещей (статьи, значительная часть которых воспроизводит нормативный материал, будут отклоняться);
 - в материале должна быть соблюдена фактологическая и историческая точность;
 - необходимо обращать внимание на аккуратное использование заимствованного материала, точность цитирования. Ответственность за правильность данных в сносках и пристатейном библиографическом списке несет автор.
5. При оформлении ссылок необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.0.5-2008. В журнале используются подстрочные ссылки, вынесенные из текста вниз страницы (в сноску). Нумерация сплошная (например, с 1-й по 32-ю). Сноски набираются шрифтом Times New Roman, высота шрифта — 12 пунктов, межстрочный интервал — одинарный, абзацный отступ — 1,25. Примеры оформления сносок приводятся на сайте журнала.
6. В библиографический список включается только использованная при написании статьи научная литература. В список не включаются нормативные акты, судебная практика и иные правоприменительные документы или их проекты. Требования к оформлению списка литературы в целом совпадают с требованиями к оформлению ссылок. В списке все работы перечисляются в алфавитном порядке, сначала идут материалы на русском языке, затем — на иностранных языках.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

ПИ № ФС77-25128 от 7 мая 2014 г.

ISSN 1994-1471

Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца. Подписной индекс в объединенном каталоге «Пресса России» — 11178.

Вниманию авторов!

*Отдельные материалы журнала размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ»,
электронной библиотеке «КиберЛенинка».*

*При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Актуальные проблемы российского права» обязательна.*

*Полная или частичная перепечатка материалов допускается только
по письменному разрешению авторов статей или редакции.*

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Редактор: *М. В. Баукина*

Корректор: *А. Б. Рыбакова*

Компьютерная верстка: *Д. А. Беляков*

Учредитель — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Адрес издателя: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Адрес редакции: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: aprp.msal@yandex.ru

Сайт: aprp.msal.ru

Дата выхода в свет: 06.11.2019. Объем: 22,78 усл.печ.л., формат 60x84/8.

Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная.

Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

- ✓ Свидетельство о регистрации СМИ — ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г., ISSN 2311-5998;
- ✓ издается с 2014 г. — ежемесячно;
- ✓ входит в перечень ВАК России;
- ✓ включен в Российский индекс цитирования (РИНЦ) и Ulrich's Periodicals Directory;
- ✓ каждой статье присваивается индивидуальный международный индекс DOI;
- ✓ отдельные материалы размещаются в СПС «ГАРАНТ» и в электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Отличие «Вестника» от журналов, уже издаваемых Университетом (Lex Russica, «Актуальные проблемы российского права»), и от других российских периодических изданий в том, что каждый его выпуск посвящен отдельной отрасли правовых знаний, например трудовому праву и праву социального обеспечения, международному, финансовому праву и т.д.

Журнал знакомит:

- ✓ с основными направлениями развития юридической науки;
- ✓ с актуальными проблемами теории и истории права и государства;
- ✓ конкретных отраслей права; сравнительного правоведения;
- ✓ методики преподавания правовых и общегуманитарных дисциплин, а также иностранных языков в юридическом вузе;
- ✓ с правоприменительной практикой;
- ✓ с путями совершенствования российского законодательства;
- ✓ с известными российскими и зарубежными учеными, их теоретическим наследием;
- ✓ с материалами конференций и круглых столов, проведенных в Университете или с участием профессорско-преподавательского состава Университета в других российских и зарубежных научных центрах;
- ✓ с новой юридической литературой.



KUTAFIN UNIVERSITY LAW REVIEW

Мультиотраслевой научный юридический журнал, который издается на английском языке с сентября 2014 г. и выходит два раза в год. Журнал нацелен на интеграцию российской правовой науки в мировое юридическое сообщество, организацию диалога правоведов по актуальным проблемам теоретической и практической юриспруденции, расширение кругозора и интеллектуальных горизонтов представителей российского правоведения, повышение узнаваемости и авторитета наших ученых-юристов.

Журнал публикует статьи известных и начинающих ученых, юристов-практиков, а также студентов и аспирантов. Главный критерий отбора публикаций — это качество содержания, которое отражает талант автора, его эрудицию и профессионализм в исследуемой сфере, добросовестность и глубину проведенного анализа, использование богатого арсенала научной методологии, актуальность проблематики и новизну результатов проведенного исследования.

Данное издание создает уникальную возможность писать и публиковать научные статьи на английском языке в целях существенного расширения профессиональной читательской аудитории, повышения индекса цитирования, выхода на международный научный уровень.

В качестве авторов, членов редакционного совета и редакционной коллегии с журналом Kutafin University Law Review сотрудничают выдающиеся российские и зарубежные специалисты в различных областях юриспруденции.

The best ideas are always welcomed!



Редакционная подписка на журналы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Журналы Университета распространяются через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписаться на журнал можно с любого месяца. Подписные индексы журналов:

«Актуальные проблемы российского права» – 11178, Lex Russica – 11198, «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» – 40650.

Будем рады видеть Вас в числе подписчиков!

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

№ 10 (107) ОКТЯБРЬ 2019

Журнал распространяется через
объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс: 11178.

Подписаться на журнал можно с любого месяца.

ISSN 1994-1471



9 771994 147002