



СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Том 21 · № 4

• 2024 •

Vol. 21 · No. 4

SIBERIAN LAW REVIEW

DOI: 10.19073/2658-7602

Учредитель и издатель:

частное образовательное учреждение высшего образования
«Сибирский юридический университет»

Адрес издателя и редакции:

ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© Редакция научного журнала
«Сибирское юридическое обозрение», 2024

Founder and publisher:

private educational institution of higher education
“Siberian Law University”

Address of the publisher and the editorial office:

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

© The editorial board of the scientific journal
“Siberian Law Review”, 2024

Журнал включен в:

- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- Категорию 1 (К 1) журналов, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- базу данных «Российский индекс научного цитирования»;
- каталог Ulrich's Periodicals Directory – авторитетную базу данных, которая содержит библиографическую информацию о научных периодических изданиях мира;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – ведущую международную базу журналов открытого доступа;
- электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»;
- научную электронную библиотеку «КиберЛенинка» и др.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» настоящий журнал знаком информационной продукции не маркируется.

The journal is included in:

- the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of sciences must be published;
- Category 1 (K 1) of the list of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of science must be published;
- the database “Russian science citation index”;
- Ulrich's Periodicals Directory is an authoritative database that contains bibliographic information about scientific periodicals of the world;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – a community-curated online directory that indexes and provides access to high quality, open access, peer-reviewed journals;
- legal information database “GARANT System”;
- scientific electronic library “CyberLeninka” and others.



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Председатель редакционной коллегии – главный редактор

Соловей Юрий Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Заместитель главного редактора

Караманукян Давид Тонисевич – кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Ответственный секретарь

Агеева Алена Викторовна – кандидат юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Бабуринов Василий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Бекетов Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Гатт Лузилла – профессор частного права (Университет Неаполя им. Сестры Орсола Бенинкасо, Неаполь, Италия; Республика);

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области, Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Гришковец Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, профессор (Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация);

Гундур Раджив – доктор философии в области криминологии (PhD in Criminology) (Университет Флиндерс, Аделаида, Содружество Австралии);

Деришев Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Кархалев Денис Николаевич – доктор юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Кодан Сергей Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Российская Федерация);

Кожевина Марина Анатольевна – доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Кононов Павел Иванович – доктор юридических наук, профессор (Второй арбитражный апелляционный суд г. Кирова, Киров, Российская Федерация);

Коэн-Альмагор Рафаэль – профессор, доктор философии в области политики (Университет Халла, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Кузьмина Ирина Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент (Сибирский федеральный университет, Красноярск, Российская Федерация);

Луговик Виктор Федорович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Мэггс Питер Б. – профессор-исследователь (Юридический колледж Университета Иллинойса, Шампейн, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Мюллер Амрей – доктор юридических наук, доцент (Юридическая школа Сазерленда UCD, Дублин, Республика Ирландия);

Озунгур Фахри – доктор философии в области права, семьи, бизнеса (Университет Мерсин, Мерсин, Турецкая Республика);

Паризи Франческо – профессор права (Университет Миннесоты, Миннеаполис, Миннесота, Соединенные Штаты Америки), профессор экономики (Болонский университет, Болонья, Италия; Республика);

Пфандер Джеймс Э. – профессор права (Юридическая школа Северо-Западного Притцкера, Чикаго, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Пыткевич Михал – доктор философии в области права (Варминьско-Мазурский университет, Ольштын, Республика Польша);

Руда-Гонсалес Альберт – доцент в области частного права (Университет Жироны, Жирона, Королевство Испания);

Торнхилл Кристофер – профессор права (Бирмингемский университет, Бирмингем, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Хамедов Иса Ахлиманович – доктор юридических наук, профессор, имеет дипломатический ранг (Университет мировой экономики и дипломатии МИД Республики Узбекистан, Ташкент, Республика Узбекистан);

Хоссейн Мд Саззад – доктор философии в области защиты прав человека (Азиатско-Тихоокеанский университет, Дакка, Народная Республика Бангладеш);

Цуканов Николай Николаевич – доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, Российская Федерация);

Чен Джеймс Мин – профессор права (Юридический колледж Университета штата Мичиган, Ист-Лансинг, Мичиган, Соединенные Штаты Америки);

Черников Валерий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация);

Шарапов Роман Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация).

SIBERIAN LAW REVIEW

Scientific journal

Volume 21, no. 4

2024

Published since 2004

Published four times a year

Previous titles of the journal:

“Vestnik of the Omsk Law Institute” ISSN 2222-856X (2004 – first half of 2012);

“Vestnik of the Omsk Law Academy” ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online)

(second half of 2012 – first half of 2019)

EDITORIAL BOARD

The Chairman of the Editorial Board – Editor-in-Chief

Yury P. Solovey – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Deputy Editor-in-chief

David T. Karamanukyan – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Executive Secretary

Alena V. Ageeva – Candidate of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Vasilii V. Baburin – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Oleg I. Beketov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

James Ming Chen – Professor of Law, Michigan State University College of Law, East Lansing, Michigan, United States of America;

Valerii V. Chernikov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation;

Raphael Cohen-Almagor – D. Phil. in political theory, University of Hull, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Yury V. Derishev – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Lucilla Gatt – Professor of Private Law, Suor Orsola Benincasa University of Naples, Naples, Italian Republic;

Yury V. Gerasimenko – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Omsk Region, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Aleksei A. Grishkovets – Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation;

Rajeev Gundur – PhD in Criminology, Flinders University, Adelaide, Commonwealth of Australia;

Md Sazzad Hossain – PhD in Law, University of Asia Pacific, Dhaka, People's Republic of Bangladesh;

Denis N. Karkhalev – Doctor of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Isa A. Khamedov – Doctor of Legal Sciences, Professor, has a diplomatic rank, University of World Economy and Diplomacy of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, Republic of Uzbekistan;

Sergei V. Kodan – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;

Pavel I. Kononov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Second Arbitration Court of Appeal of Kirov, Kirov, Russian Federation;

Marina A. Kozhevina – Doctor of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Irina D. Kuzmina – Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation;

Viktor F. Lugovik – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Peter B. Maggs – Research Professor, University of Illinois College of Law, Champaign, Illinois, United States of America;

Amrei Muller – PhD in Law, UCD Sutherland School of Law, Dublin, Republic of Ireland;

Fahri Ozsunger – PhD in Law, Family and Consumer Sciences, PhD in Business, Mersin University, Mersin, Republic of Turkey;

Francesco Parisi – Professor of Law, University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, United States of America; Professor of Economics, University of Bologna, Bologna, Italian Republic;

James E. Pfander – Professor of Law, Northwestern Pritzker School of Law, Chicago, Illinois, United States of America;

Michal Pietkiewicz – PhD in Law, University of Warmia and Mazury, Olsztyn, Republic of Poland;

Albert Ruda-Gonzalez – PhD in Law, University of Girona, Girona, The Kingdom of Spain;

Roman D. Sharapov – Doctor of Legal Sciences, Professor, University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation;

Christopher Thornhill – Professor of Law, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Nikolai N. Tsukanov – Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnoyarsk, Russian Federation.

СОДЕРЖАНИЕ

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

А. Г. Быкова

**Законодательное регулирование территориальных и организационных основ
местного управления в селах Турецкой Республики 454**

М. Н. Кобзарь-Фролова, А. А. Гришников

Академическая научная школа административного права 470

Д. М. Лифанов, С. Д. Хазанов

**О некоторых современных тенденциях развития института административной
ответственности (на примере экстраординарных (особых) правовых режимов) 490**

В. Е. Севрюгин, С. В. Калашиников

**Актуальные проблемы реализации публичных прав граждан на обращение
в период проведения специальной военной операции 517**

Ю. П. Соловей

**Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации
о судебной проверке законности реализации административного усмотрения 533**

С. В. Щепалов

**Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных
правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья. 561**

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Л. В. Швеи

Природа права на персональные данные: цивилистический аспект 579

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Ю. С. Пестерева, С. Е. Тимошенко

**Уголовно-правовые, криминологические, криминалистические аспекты
публичной демонстрации преступлений против личности в информационно-
телекоммуникационной сети «Интернет» 596**

Т. Р. Сабитов, А. А. Гилёв

Уголовно-правовой аспект корейской проблемы объединения Севера и Юга 609

Р. Д. Шарапов

Место совершения киберпреступления. 621

Информация для авторов. 636

CONTENTS

PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

A. G. Bykova

Legislative Regulation of Territorial and Organizational Foundations of Local Government in the Villages of the Republic of Türkiye 454

M. N. Kobzar-Frolova, A. A. Grishkovets

Academic Research School of Administrative Law 470

D. M. Lifanov, S. D. Khazanov

On Some Modern Trends in the Development of the Institution of Administrative Responsibility (Using the Example of Extraordinary (Special) Legal Regimes) 490

V. E. Sevryugin, S. V. Kalashnikov

Current Issues Related to the Implementation of Citizens' Right to Petition During the Special Military Operation 517

Yu. P. Solovey

Development of Legal Positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on Judicial Review of the Legality of the Implementation of Administrative Discretion 533

S. V. Schepalov

Codification of Norms on Judicial Consideration of Cases on Administrative Offenses: Experience of 16 Neighboring Countries 561

PRIVATE LAW (CIVIL LAW) SCIENCES

L. V. Shvets

The Nature of the Right to Personal Data: A Civil Law Perspective 579

CRIMINAL LAW SCIENCES

Yu. S. Pestereva, S. E. Timoshenko

Criminal-Legal, Criminological, and Forensic Aspects of the Public Demonstration of Crimes Against Individuals on the Internet 596

T. R. Sabitov, A. A. Gilev

Criminal-Legal Aspect of the Korean Problem of Unification of North and South 609

R. D. Sharapov

The Place of Cybercrime 621

Information for Authors 638

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.55(580)

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-454-469

EDN: LPJMAVB



Оригинальная научная статья

Законодательное регулирование территориальных и организационных основ местного управления в селах Турецкой Республики

А. Г. Быкова 

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск, Российская Федерация

 anastasyigen@yandex.ru

Аннотация. Исследование посвящено анализу национального турецкого законодательства в сфере территориальной и административной организации местного управления. Актуальность темы исследования обусловлена слабой изученностью предмета в отечественной юридической науке. Настоящая статья подготовлена на основе национального турецкого законодательства в авторском переводе. Автор характеризует правовое регулирование Турецкой Республики в сфере местного управления в селах. Проведен анализ законодательства о местном управлении, во-первых, на предмет выявления территориальной организации местного управления, во-вторых, для определения системы местного управления на нижнем уровне публичной власти – в селах, в-третьих, для выявления особенностей законодательного закрепления компетенции органов и должностных лиц местного управления. Автором рассматриваются территориальные и административные основы организации местного управления как заложенные изначально, так и образовавшиеся в ходе развития местного управления в Турецкой Республике. Подчеркивается стабильность и жизнеспособность национального законодательства в этой сфере на протяжении более чем 100 лет. Обращается внимание на попытки реформирования территориальных и административных основ местного управления, исходя из общей концепции развития государства. Использование общих, частно-научных и специальных методов познания (формально-логического, историко-правового, анализа и синтеза, абстрагирования, проблемно-хронологического) позволило автору представить общий обзор турецкого законодательства, рассмотреть его в динамике и сформулировать выводы. В частности, автор видит прямую зависимость вопросов местного значения сельских муниципалитетов от территориальной организации местного управления и в целом от административно-территориального деления страны. Анализ системы местного управления в Турецкой Республике на протяжении XX – начала XXI в. наглядно свидетельствует о смешанном варианте модели организации местного управления.

Ключевые слова: местное управление, Турция, закон о селе, органы местного управления, должностные лица местного управления, сельский староста, совет старейшин

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Быкова А. Г. Законодательное регулирование территориальных и организационных основ местного управления в селах Турецкой Республики // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 454–469. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-454-469>. EDN: <https://elibrary.ru/lpjmb>

Original scientific article

Legislative Regulation of Territorial and Organizational Foundations of Local Government in the Villages of the Republic of Türkiye

A. G. Bykova 

Dostoevsky Omsk State University, Omsk Russian Federation

✉ anastasyigen@yandex.ru

Abstract. The study focuses on analyzing Turkish national legislation regarding the territorial and administrative structure of local governance. The relevance of this research stems from the limited exploration of this subject within domestic legal studies. This article is based on the national Turkish legislation, presented in the Author's translation. The Author describes the legal framework governing local government in Türkiye's villages, with particular emphasis on the structure and organization of local governance. The analysis of local government legislation was conducted to achieve several aims: first, to identify the territorial structure of local governance; second, to define the local governance system at the lowest level of public authority, specifically in villages; and third, to clarify the legislative delineation of the roles and responsibilities of local governance bodies and officials. The study explores both the foundational and evolving territorial and administrative principles underpinning local governance in Türkiye, highlighting their resilience and effectiveness, which have endured for over a century. The article draws attention to attempts at reforming these territorial and administrative foundations in line with Türkiye's broader state development goals. The Author employs general, specialized, and specific scientific methods, including formal-logical, historical-legal, analysis and synthesis, abstraction, and problem-chronological methods, to provide a comprehensive overview of Turkish legislation, examine its evolution, and draw conclusions. Notably, the study identifies a direct correlation between the issues facing rural municipalities and Türkiye's territorial governance structure, which is, in turn, shaped by the country's administrative-territorial organization. An analysis of Türkiye's local governance system throughout the 20th and early 21st centuries illustrates a hybrid model of local governance.

Keywords: local governance, Türkiye, village law, local governance bodies, local governance officials, village headman, elders' council

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Bykova A. G. Legislative Regulation of Territorial and Organizational Foundations of Local Government in the Villages of the Republic of Türkiye. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):454-469. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-454-469>. EDN: <https://elibrary.ru/lpjmab> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В российской юридической литературе вопросам местного управления Турции посвящено незначительное количество работ. Анализ баз данных научной электронной библиотеки Elibrary.ru и Российской государственной библиотеки (РГБ) позволил вы-

явить только три работы – И. В. Упорова [1], Т. П. Титовой [2] и А. Ш. Будаговой [3], – прямо относящихся к предмету настоящей статьи. Крайне редко характеристика местного управления Турецкой Республики представлена в учебных пособиях по муниципальному праву¹ или конституционному праву².

¹ Коваленко Н. Е. Местное самоуправление как форма демократии : учеб. пособие. СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та экономики и финансов, 2008. 295 с.

² Конституционное право: университетский курс : [учеб. : в 2 т.] / [С. В. Арбузов и др.] ; под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Проспект, 2016. Т. 1. 397 с.

Изучение базы диссертаций по юридическим наукам Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации за 2012–2024 гг. также свидетельствует об отсутствии у исследователей интереса к вопросам местного управления Турции.

Нехватка научной литературы существенно затрудняет и использование опыта развития местного управления Турецкой Республики. Традиционно сравнение российского опыта становления и развития местного самоуправления проводится на примере США, Великобритании, Канады и Германии. В Турции же иные способы организации местного управления, и они также представляют интерес.

Историографию заявленной темы в турецкой юридической науке можно разделить на несколько блоков. Первый блок работ посвящен изучению современного административного статуса муниципалитетов (деревень, городов, районов, провинций, столичных муниципалитетов) [4–8]. Второй блок включает работы, посвященные отдельным вопросам местного управления, таким как местное управление и децентрализация государства³ [9], административная опека⁴ [10; 11], местная автономия⁵ [12], административный опекунский надзор⁶ и др.

В турецкой правовой системе нет понятия «местное самоуправление». В национальном законодательстве упоминается только термин «местное управление». Объясняется это несколькими причинами. Во-первых, Турция является унитарным государством, где создана единая

вертикальная система органов власти. Во-вторых, основы местного управления являются предметом правового регулирования административного права (*idare hukuku*), а не конституционного или муниципального права. Категория «местное управление» в стране связана с принципом децентрализации. С точки зрения административного права децентрализация рассматривается или как политическая децентрализация, или как административная децентрализация. Первую связывают с унитарной формой государственного устройства [13], вторую – с децентрализацией местной администрации [14]. В административной доктрине утверждается, что местные администрации обладают определенной законом компетенцией, а соответственно, правосубъектностью, административной и финансовой автономией⁷.

Развитие Турецкой Республики предполагает реализацию провозглашенных ее конституцией принципов местного самоуправления. Несмотря на то что Турция подписала Европейскую хартию местного самоуправления в ноябре 1988 года, а ратифицировала ее в декабре 1992 г.⁸, в Республике до сих пор продолжается создание административно-территориальной самостоятельности муниципалитетов.

На современном этапе турецкой государственности развитие местного управления, обеспечение его эффективности осложняются недостаточной разработанностью концепции местного самоуправления. В странах, где государственная власть постоянно вмешивается в жизнь общества и пытается контролировать

³ *Aktalay A.* Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi : Doktora tezi. İzmir : Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010. 471 s.

⁴ *Gönül H. K. K.* İdari vesayet denetimi ve mülki idare amirleri : Yüksek Lisans Tezi. Karabük : Karabük Üniversitesi, 121 s.

⁵ См., напр.: *Karaarslan M.* Türkiye’de yerel yönetimler reformu bağlamında yerel yönetimlerin özerkliği ve denetimi : Doktora tezi. Ankara : Ankara Üniversitesi, 2007. 337 s. ; *Akil U.* Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Özerklik Ve İdari Vesayet : Yüksek Lisans Tezi. Samsun : Ondokuz Mayıs Üniversitesi, 2016. 144 s.

⁶ *Gönül H. K. K.* Op. cit.

⁷ *Karaarslan M.* Op. cit. S. 9.

⁸ Официальный сайт Совета Европы <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=122> (дата обращения: 24.09.2024).

экономические и социальные институты, переход к подлинному местному самоуправлению существенно затруднен⁹. Такая модель сложилась и в Турецкой Республике.

Проблемы правовой природы и правового механизма реализации местного самоуправления в Турции остаются недостаточно изученными и практически не освещены в российской научной литературе. Необходимость устранения этого пробела послужила основанием для выбора темы статьи и подчеркивает ее актуальность. Учитывая актуальность и практическую значимость выбранной темы, дадим характеристику правовому регулированию Турецкой Республики в сфере местного управления в селах. Для достижения поставленной цели проанализируем законодательство о местном самоуправлении для выявления особенностей территориальной организации местного управления. На основании проведенного анализа определим систему местного управления на нижнем уровне публичной власти – в селах, а также выявим характерные черты закрепления компетенции местного управления.

При подготовке настоящей статьи использовались нормативные правовые акты, размещенные в Информационной правовой системе (Mevzuat bilgi sistemi) официального сайта Президента Турецкой Республики, а также на сайте Союза муниципалитетов Турции (Türkiye belediyeler birliği)¹⁰.

В юридической литературе сложилось несколько концепций предназначения

местного самоуправления (управления), среди них традиционно называют общественную и государственно-политическую теории. Если общественная теория абсолютизирует принцип самостоятельности населения и обособления местного самоуправления от государственной власти, то в рамках государственной теории сформулированы представления о местном самоуправлении как о форме государственного управления на местах.

Разнообразие подходов зарубежных государств к организации жизнедеятельности местного сообщества предопределяет и многообразие типов организации местной власти. Факторами, определяющими выбор модели организации местного управления, являются административно-территориальное устройство, национальные особенности и местный муниципальный опыт¹¹. В этом отношении выделяют две основные системы организации власти на местах: англо-американскую и континентальную. Англо-американская система характеризуется наличием местного управления (самоуправления) на всех уровнях публичной власти (федерации или автономии). Главное ее отличие заключается в отсутствии назначаемого правительством представителя, осуществляющего контроль за деятельностью органов местного управления. Континентальная система сочетает прямое государственное управление на местах с местным и региональным самоуправлением в различных формах (административный надзор за законностью решений муниципальных

⁹ См. напр.: Мухторов К. Т. Конституционно-правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М. : Душанбе, 2012. 26 с.

¹⁰ Союз муниципалитетов Турции (местные административные ассоциации) – это государственные юридические лица, которые учредили между собой несколько местных администраций для осуществления некоторых услуг, которые им поручены. В соответствии с законом союзы местной администрации создаются между специальными провинциальными администрациями, муниципалитетами и селами с разрешения Совета министров. Подробнее см.: *Mahalli idare birlikleri kanunu* : Kanun № 5355. Kabul Tarihi: 26.05.2005 // *Resmî Gazete*. 2005. Sayı 25842. URL: <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

¹¹ Подробнее о факторах см: *Конституционное право зарубежных стран* / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. М. : Норма, 2004. 320 с.

органов). Если первая система предполагает выборное начало органов местного управления (главы и представительного совета), то вторая система совмещает выборный характер формирования этих органов с назначением представителя правительства. В последнем случае глава одновременно является представителем государственной администрации на муниципальном уровне [15].

Система местного управления в Турецкой Республике на протяжении XX – начала XXI в. заимствовала черты как англо-американской, так и континентальной системы организации власти на местах. Турецкая система организации местного управления основана на сочетании выборных местных органов и должностных лиц местным сообществом и исполнения ими функций и задач государства на территории сел (деревень). Главы низовых муниципальных образований одновременно являются государственными чиновниками. Это позволяет говорить о том, что в Турции распространена смешанная модель организации местного управления.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ТУРЕЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Все конституции Турции (1876 г., 1921 г., 1924 г., 1961 г. и 1982 г.) закрепляли единую систему политико-территориальной организации государства – унитарное государство. Территория унитарного государства, как правило, делится на административно-территориальные единицы. Деление бывает двух-, трех- и четырехзвенным, что соответствует уровням орга-

низации государственной власти в стране. Административно-территориальные единицы верхнего звена называются областями, провинциями, губерниями; среднего – районами, городами, округами, уездами; низового – общинами, коммунами, волостями и т. п.¹²

Начиная с 1876 г. в Турции постепенно видоизменялась система административно-территориального деления. В частности, если ст. 1 Конституции Турции 1876 г. закрепляла только провинции как административные единицы [16, р. 214], то ст. 10 Конституции Турции 1921 г. делила государство на провинции, провинции – на районы, а районы – на подрайоны¹³. Статья 89 Конституции Турции 1924 г. (в редакции 1945 г.) установила четырехзвенную организацию государственной власти в стране, добавив к уже существующим провинциям, районам и подрайонам поселки, состоящие из городов и деревень¹⁴. Это административное деление Турции подтверждается и ныне действующей Конституцией.

Текстологический анализ основных организационных законов (Kânûn-ı Esâsî (1876 г.), Teşkilâtı esasiye kanunu (1921–1924 гг.)) и конституций Турецкой Республики (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1961–1982 гг.)) позволяет утверждать, что термин «муниципальный» (belediye) впервые появляется в Основном организационном законе 1924 г., а в Конституции Турецкой Республики 1961 г. этот термин используется и для определения полномочий местных администраций, которые «удовлетворяют общие местные потребности населения провинций, муниципалитетов или деревень»¹⁵.

¹² Подробнее см.: Конституционное право: университетский курс : учеб. : в 2 т. / С. В. Арбузов, Т. В. Бережная, И. А. Володько и др. ; под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М. : Проспект, 2015. Т. 1. 432 с.

¹³ Teşkilâtı esasiye kanunu : Kanun № 85. Kabul Tarihi: 20.01.1337 (1921). URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1921-anayasasi/> (дата обращения: 01.03.2024).

¹⁴ Teşkilâtı esasiye kanunu : Kanun № 491. Kabul Tarihi: 20.04.1340 (1924) ; Teşkilâtı esasiye kanunu : Kanun № 4695. Kabul Tarihi: 10.01.1945. URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/> (дата обращения: 01.03.2023).

¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası : Kanun № 334. Kabul Tarihi: 09.07.1961. URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/> (дата обращения: 01.03.2024).

Оформление муниципального управления связано с принятием в марте 1924 г. Сельского закона № 442¹⁶ (далее – Закон о селе), действующего и сегодня¹⁷.

В основу территориального деления был положен принцип населенности. Селами (köy) считаются населенные пункты, численность населения которых составляет менее двух тысяч человек; поселками (kasaba) – пункты с населением от двух тысяч до двадцати тысяч человек; городами (şehir) признаются населенные пункты с численностью населения более двадцати тысяч человек. Городами являются и административные поселковые, районные и областные центры с муниципальной организацией. В этом случае принцип населенности не применяется, поскольку численность жителей может быть менее двух тысяч человек. На протяжении 2000-х гг. (2004, 2005, 2008 и 2014 гг.) в Турции неоднократно проводились административные реформы местного управления, направленные на сокращение или увеличение сел и поселков. Городские муниципалитеты с населением менее двух тысяч человек были упразднены и преобразованы в деревни по всей Турции [5, s. 355].

Правовая регламентация установления и изменения границ, состава территории села также определяется Законом о селе. Законодатель не закрепил в рассматриваемом законе дефиницию границ муниципального образования, в связи с чем Закон о селе предусматривает различные варианты ее толкования. Под границами села можно понимать черту, которая отделяет его территорию от территории других деревень и сел, или же юридически закрепленную с той или иной степенью определенности непрерывную простран-

ственную линию, извне очерчивающую территорию села.

Данный закон закрепил общие требования к установлению, изменению границ и составу территории.

Согласно статье 4 Закона о селе в состав территории поселения входят: 1) исторически сложившиеся земли деревни (села); 2) прилегающие земли общего пользования; 3) территории традиционного природопользования населения соответствующего села; 4) земли для развития поселения; 5) земли, не принадлежащие селу и находящиеся в собственности другой деревни или частного владельца.

Стоит отметить, что земли, входящие в состав сел, могут находиться не только в муниципальной, но и в государственной или частной собственности. Исходя из этого, Закон о селе особо обязывает «показывать разбросанные поля, виноградники и сады некоторых людей из одной деревни не в границах деревни, где находится владелец, а в границах другой деревни».

Граница одной деревни необязательно должна быть объединена с границей другой деревни. Если между границами двух деревень есть пустующие земли, горы, леса и плато, которые долгое время не считались собственностью какой-либо деревни, их не требуется включать в состав сельской территории.

Граница деревни должна быть проведена по естественным видимым пространственным пределам: ручьям, холмам, дорогам или другим неизменно обозначаемым местам. При установлении границ Закон о селе позволяет создавать их искусственным способом – путем установки больших камней.

¹⁶ Köy kanunu : Kanun № 442. Kabul Tarihi: 18.03.1924 // Resmî Gazete. 1924. Sayı 68, Cilt 5. S. 336. URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

¹⁷ По данным Информационной правовой системы (Mevzuat bilgi sistemi) официального сайта Президента Турецкой Республики, первоначальная редакция закона изменялась 53 раза. Последние изменения были внесены 30 декабря 2022 г. (URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (дата обращения: 01.03.2024)).

Установление и изменение границ между двумя селами осуществляется старейшинами двух сельских советов. Решение о начале этого процесса принимает провинциальный постоянный совет¹⁸. Если же старейшины не смогли прийти к соглашению, то решение об установлении границ принимает провинциальный постоянный совет. Его решение нельзя пересмотреть в течение пяти лет. В случае появления необходимости изменения границ с целью их сокращения или расширения совет старейшин обязан обратиться с заявкой в провинциальный постоянный совет. Процедура зонирования территории определяется Правилами зонирования незапланированных территорий¹⁹.

Вопросы местного значения и их особенности

Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения регулированы в ст.ст. 13–14 Закона о селе. Обратим внимание, что в данном законе нет категории «вопросы местного значения», используемой в российском законодательстве. В турецком законодательстве, регулирующем полномочия органов, должностных лиц и муниципальных образований в целом, используется категория «работа». После подписания Турцией Европейской хартии местного самоуправления в ноябре 1988 г. и ее ратификации в декабре 1992 г.²⁰ в доктрине административного права страны категория «работа» заменена категорией «услуга».

Анализ содержания норм рассматриваемого закона позволяет выделить несколько особенностей.

1. Вопросы местного значения, исходя из их предназначения, включают в себя несколько групп, соответствующих

следующим областям: сельского хозяйства; управления муниципальным имуществом; благоустройства территории; муниципального хозяйства; дорожного строительства и транспорта; землепользования; бюджета и финансов; образования; жилищного строительства и управления жилым фондом; культуры; социального и медицинского обеспечения и др.

2. Разделение вопросов местного значения на два блока – обязательные общественные работы и дела, зависящие от воли крестьянина (*köylünün isteğine bağlı olan işle*). В первый блок входят 37 наименований обязательных общественных работ, среди которых строительство жилых домов, санитарных комнат, мечети, школы, благоустройство территории, санитарная обработка и очистка фонтанов, колодцев и родников, ликвидация стихийных последствий и др. Ко второму блоку отнесены виды работ, осуществляемые населением в случае прямой необходимости и напрямую связанные с оказанием услуг, в их числе: побелка внутренних и наружных стен дома, сарая, туалета один раз в год; мощение дорог из одного конца каждой деревни в другой с вывозом камня; обустройство деревенского кладбища в удаленном месте; бережное отношение к могилам; строительство прачечной, бани в деревне, рынков и базаров, совместной мельницы; строительство и поддержание оросительных каналов. Отдельно оговаривается право жителей села на решение насущных культурных и духовных вопросов, на благотворительность, например, на обучение ткацкому, парикмахерскому, сапожному, кузнечному делу, жестяным работам, приобретение книг, «которые увеличат знания жителей деревни»; оказание помощи бедным и сиротам едой

¹⁸ Исполнительный орган в составе специальной провинциальной администрации.

¹⁹ *Plansız alanlar imar yönetmeliği* // Resmi Gazete. 1985. Sayı 18916. URL: <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4882&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (дата обращения: 01.03.2024).

²⁰ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 122* // Council of Europe Portal. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=122> (дата обращения: 01.03.2024).

и деньгами, помощи сиротам на обрезание и помощи в выдаче девушек замуж, погребение умерших бедняков и др.

3. Метод правового регулирования вопросов местного значения. Если нормы ст. 13 Закона о селе устанавливают императивное закрепление решения вопросов местного значения в селе, то ст. 14 указанного закона устанавливает право населения решать предлагаемый перечень вопросов местного значения исходя из местных потребностей.

4. Решение вопросов местного значения возможно только при условии достаточного объема собственных материальных ресурсов и финансовых средств. Например, п. 26 ст. 14 Закона о селе обязывает проводить обмолот зерна, строить амбары для зерна за счет деревенской казны. Согласно п. 30 ст. 14 названного закона за счет деревенской казны жители могут обустроить медицинский кабинет, направить жителей села на обучение медицинскому делу в губернские или районные больницы.

5. В перечне вопросов местного значения устанавливались нормы-запреты. В частности, в первоначальной редакции п. 29 ст. 13 Закона о селе запрещался бесконтрольный выпас животных на территории села²¹. Несмотря на запрет, санкции за его нарушение в законе не предусматривались.

Местное управление в Турции отличается дуализмом, который заключается в том, что на каждом уровне административно-территориального деления местные власти, имея собственные сферы полномочий и ответственности, одновременно реализуют на своей территории политику президента и правительства. При этом местные органы власти автономны и не входят в структуру центральной администрации. Их цель – служить интересам местных сообществ [17].

Принцип автономии муниципалитетов подтверждается и конституциями Турции 1961–1982 гг. в соответствии с принципом целостности администрации, обеспечения единства в общественных обязанностях, защиты общественных интересов и удовлетворения местных потребностей по мере необходимости. Согласно правовой позиции Конституционного суда Турецкой Республики главной причиной предоставления автономии местным органам является обеспечение продолжения их деятельности в соответствии с требованиями службы и общественными интересами. Принцип автономии органов местного самоуправления, предусмотренный ст. 127 Конституции Турецкой Республики 1982 г., включает также финансовую автономию, которая является одним из условий существования местного самоуправления. Концепция финансовой автономии означает, что местные администрации должны формировать часть своих финансовых ресурсов за счет местных налогов и сборов, использовать свои доходы и активы в соответствии со своими целями, иметь гибкую бюджетную систему²².

Органы и должностные лица местного управления

Рассматриваемый Закон о селе регулирует и организационную основу местного управления. Главы 4–6 данного закона посвящены сельским органам и должностным лицам местного управления.

Высшим должностным лицом села признается староста (köy muhtarının, далее также – мухтар). Соблюдая принцип унитарного государства – единства власти, – староста, является государственным служащим и от имени государства решает местные вопросы на всей территории села. За неисполнение полномочий сельского старосты Закон о селе предусматривает

²¹ Пункт утратил силу (Kanun № 684/1. Kabul Tarihi: 02.12.1925).

²² *Anayasa Mahkemesi kararlar dergisi*. 2020. № 57/2. S. 739. URL: https://www.anayasa.gov.tr/media/7387/kd_57_02.pdf (дата обращения: 01.03.2024).

его привлечение к ответственности. Вышшим представительным органом села является совет старейшин.

Староста и члены совета старейшин избираются собранием сельских жителей из числа жителей села. До 1950 г. комментируемый закон не определял срок полномочий мухтара и совета старейшин. В июле 1950 г. поправкой в Закон о селе впервые был введен срок их полномочий²³. Первоначально они избирались сроком на два года²⁴, но с принятием Закона от 18 января 1984 г. № 2972 «О выборах местных администраций, районных мухтаров и советов старейшин»²⁵ (далее – Закон о выборах) выборы в местные органы власти проводятся каждые пять лет. Согласно ст. 8 Закона о выборах избирательный процесс начинается с первого января на пятом году каждого избирательного цикла, а последнее воскресенье марта того же года является днем голосования [18].

Общие и специальные требования для лиц, желающих стать старостами или членами совета старейшин, регулируются как Законом о селе (ст.ст. 20, 23, 30, 33), так и Законом о выборах (ст.ст. 30–34).

В качестве основных принципов называются: 1) ценз гражданства: правом быть избранным обладает любой гражданин Турции; 2) ценз возраста: правом быть избранным обладает лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста; 3) ценз оседлости: если в Законе о селе этот принцип определял право быть избранным для лица, проживающего только на территории села и входящего в сельское сообщество, то Закон о выборах установил срок проживания в этой деревне – не менее шести месяцев; 4) ценз равенства полов: кандидаты избираются из числа женщин

и мужчин; 5) ценз образования (появившийся с принятием Закона о выборах): кандидату не требуется окончание начальной школы, достаточно быть грамотным.

Специальные требования (запреты) действуют для кандидатов в члены совета старейшин и установлены Законом о селе. Жене, мужу, матери, отцу, дочери, сыну, невесте, жениху, братьям и сестрам запрещено одновременно являться членами совета старейшин. В случае если они были выбраны, то победитель выбирается по одному из правил: 1) если избираются муж и жена, то победителем считается тот, кто набрал большинство голосов; 2) если количество голосов, поданных за мужчину и женщину, равное, то предпочтение отдается тому, кто состоит в браке; если они оба состоят в браке, то старшему; а если они одного возраста, то тому, кто многодетен. Если количество детей совпадает, то жребием определяется победитель – тот, чье имя вытягивается первым в лотерее.

Начиная с 1984 г. эта норма Закона о селе получила иное понимание в Законе о выборах. С одной стороны, кровнородственные и семейные связи по-прежнему недопустимы среди членов совета старейшин. С другой стороны, правила определения победителя на выборах заменены на мажоритарную избирательную систему относительного большинства.

Кроме того, Закон о селе вводит и общие ограничения и запреты для кандидатов. По общему правилу не могут быть избраны на эти должности лица, находящиеся на государственных должностях Турции, на «официальной государственной службе иностранных государств без разрешения», служащие государственных, присоединенных бюджетных администраций,

²³ Akil U. Op. cit.

²⁴ Köy Kanununa bazı maddeler eklenmesine ve 46 nei maddesinin değiştirilmesine ve bu Kanunun bazı maddelerinin kaldırılmasına dair Kanun : Kanun № 5672. Kabul tarihi: 07.07.1950 // Resmî Gazete. 1950. Sayı 7556. S. 18747. URL: <https://resmigazete.gov.tr/arsiv/7556.pdf> (дата обращения: 08.03.2024).

²⁵ Mahalli idareler ile mahalle muhtarliklari ve ihtiyar heyetleri seçimi hakkında kanun : Kanun № 2972. Kabul Tarihi: 18.01.1984 // Resmî Gazete. 1984. Sayı 18285, Cilt 23. S. 4. URL: <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

частных администраций и муниципалитетов, деревень, государственных экономических предприятий или их отделов и филиалов, а также партнеров и привилегированных компаний, члены Сената Республики²⁶, члены провинциального совета или городского совета, избранные на должности мэра или депутата.

Закон о селе устанавливает запрет на избрание и для лиц, осуществляющих коммерческую и юридическую деятельность в селе или от имени села.

Кроме того, не имеют права быть избранными жители села, признанные виновными в совершении преступлений и подлежащие «серьезному тюремному заключению» или отбывающие наказание в виде лишения свободы сроком более пяти лет, за исключением преступлений по неосторожности, а также признанные виновными в совершении одного из «порочных преступлений, таких как растрата, конфликт, взяточничество, кража, мошенничество, подлог, злоупотребление верой, мошенническое банкротство».

Закон о селе детально регулирует и полномочия сельского старосты. В соответствии со ст.ст. 35–37 Закона о селе полномочия сельского старосты подразделяются на две части: решение государственных дел и контроль за осуществлением деревенских работ.

От имени государства староста обязан:

- доводить до сведения жителей села информацию о принятых законах и постановлениях, которые должны быть оглашены правительством в деревне, разъяснять их и наблюдать за исполнением правовых актов;
- осуществлять контроль за деятельностью врачей на территории села (не допускать лиц, не имеющих специальных знаний, и больных к лечению пациентов);
- оказывать содействие в вакцинации жителей села;

– информировать правительство об эпидемических и заразных заболеваниях;

– осуществлять контроль и надзор за поддержанием мира и порядка (поддержанием правопорядка) в черте населенного пункта, в том числе принимать меры по розыску, аресту и задержанию лиц, обвиняемых в совершении противоправных действий, на территории села;

– информировать полицейский участок о подозрительных мужчинах, иностранцах, бандитах, появившихся на территории села;

– осуществлять регистрацию актов гражданского состояния (ежемесячно вносить сведения о рождении, заключении брака, расторжении брака или смерти);

– оказывать содействие сборщикам налогов и информировать правительство о фактах коррупции сборщиков;

– осуществлять военный призыв и информировать правительство об уклоняющихся от призыва на военную службу;

– осуществлять меры по ликвидации стихийных бедствий (пожаров или наводнений) в черте села;

– осуществлять меры санитарного характера;

– исполнять требования и решения суда в отношении жителей села и др.

С целью осуществления контроля за деревенскими работами сельский староста обязан согласовывать с советом старейшин все действия по вышеперечисленным обязанностям. Кроме того, он вправе давать советы сельским жителям по вопросам местного значения, обязан составлять и распоряжаться средствами бюджета села, ежемесячно предоставлять финансовый отчет совету старейшин²⁷, представлять интересы села в суде и выступать ответчиком в суде от имени села.

Закон о селе наделяет сельского старосту правом принимать собственные правовые акты – решения (приказы).

²⁶ В настоящее время Великого национального собрания Турции.

²⁷ Aktalay A. Op. cit. S. 112.

К сожалению, этот закон не регулирует юридические свойства решений. Обращает на себя внимание обязанность старосты диктовать решения «сельскому писарю, если его нет, то он поручает эту работу сельскому учителю или, если нет, имаму» (ст. 39). Действие этой нормы в нынешнее время по-прежнему объективно оправданно²⁸. На встрече с мухтарами в марте 2018 г. Президент Турецкой Республики Реджеп Тайип Эрдоган в качестве одной из насущных социальных и культурных проблем сельского общества назвал низкий уровень грамотности населения. По официальным данным, на 1 февраля 2018 г. число неграмотных граждан в Турции составило 2462 тыс. человек (3 % населения). Эрдоган заявил о продолжении реализации программы по сокращению неграмотности среди населения и призвал сельских старост принимать меры для выявления неграмотных жителей и направлять их на обучение в государственные образовательные центры, входящие в состав Министерства национального образования²⁹. По состоянию на 1 января 2024 г. проблема неграмотности населения по-прежнему актуальна для Турции. Согласно данным Института статистики Турции, 2,4 % населения страны остаются неграмотными³⁰.

Глава района или провинции может отменить решения мухтара, которые не отвечают интересам жителей села³¹. Как известно, административная опека существует в турецком государственном управлении уже довольно давно. Дерев-

ни являются автономными в административных и финансовых вопросах и подчиняются надзору и контролю со стороны центральной администрации. При осуществлении надзора, как правило, орган опеки должен следить за тем, чтобы действия местного управления соответствовали закону, но он не заменяет орган местного управления и не действует от его имени, не может принимать решения³².

Полномочия мухтара могут быть прекращены досрочно по нескольким основаниям: в связи с окончанием срока полномочий; добровольным сложением полномочий; по основаниям, препятствующим избранию на должность; смертью; отрешением от должности.

Статьей 41 Закона о селе предусмотрено, что контроль и надзор за деятельностью старосты осуществляется главой района или главой уезда. В случае выявления факта о неисполнении полномочий старостой они выносят ему письменное предупреждение. При повторном выявлении подобного факта староста увольняется по решению уполномоченного административного совета. Согласно ст. 122 Конституции Турецкой Республики 1961 г. административный совет мог принять решение о сложении полномочий мухтара только после подтверждения этого факта судом. В ныне действующем Основном законе Турции этот порядок сохранен³³. Прекращение полномочий мухтаром по этому основанию лишает его права вновь баллотироваться на эту должность.

²⁸ По данным Института статистики Турции (Türkiye İstatistik Kurumu), на 1 января 2022 г. только 19,6 % граждан в возрасте старше 25 лет имеют высшее образование, а начальный уровень образования освоили только 23,8 % населения (URL: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=egitim-kultur-spor-ve-turizm-105&dil=1> (дата обращения: 08.03.2024)).

²⁹ «*Kimsenin Türkiye'yi terör örgütleri vasıtasıyla tehdit etmesine izin veremeyeceğiz*» // T. C. Cumhurbaşkanlığı Kurumsal İnternet Sayfası. URL: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/91755/kimsenin-turkiyeyi-teror-orgutleri-vasitasiyla-tehdit-etmesine-izin-veremeyecegiz> (дата обращения: 01.03.2024).

³⁰ *Ulusal Eğitim İstatistikleri*, 2023. URL: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ulusal-Egitim-Istatistikleri-2023-53444> (дата обращения: 10.09.2024).

³¹ *Akil U.* Op. cit. S. 112.

³² *Gönül H. K.* Op. cit. S. 106.

³³ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* : Kanun № 2709. Kabul Tarihi: 18.10.1982. URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> (дата обращения: 01.03.2024).

Начиная с июля 1950 г. мухтара можно привлечь к административной ответственности за неисполнение полномочий в сфере решения государственных дел. Данным правом обладает административный совет района. По общему правилу сумма штрафа составляет от 10 до 50 лир³⁴. Денежные средства поступают в бюджет села. Сумма штрафа не изменилась до настоящего времени.

Обратим особое внимание на наличие в Законе о селе статьи 45, посвященной противодействию коррупции: «Сельский староста и члены совета старейшин должны позаботиться о том, чтобы в расходовании денег не было злого умысла и чтобы деньги не давались без пользы, и если Правительство понимает, что в расходовании денег есть неправомерные действия и коррупция, имущество деревенского старосты и совета старейшин должно быть продано, а деньги сельского жителя должны быть выплачены в соответствии с постановлением районного административного совета и Законом о взыскании».

В случае если должность мухтара становится вакантной по какой-либо причине, кроме истечения срока полномочий, первый заместитель председателя совета старейшин должен письменно уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию и губернатора провинции. Выборы на вакантную должность мухтара проводятся в первое воскресенье июня каждого года. До проведения выборов обязанности старосты исполняет заместитель старосты, назначаемый губернатором провинции.

При сравнении правового статуса сельского старосты в Турции и России следует отметить некоторые отличия. Если в России староста не является высшим должностным лицом муниципального об-

разования, то в турецкой традиции он наделен таковым статусом. В Турции мухтар является представителем государственной власти, тогда как в России староста может являться или представителем сельского населенного пункта (деревни, села, поселка), или представителем населения (сел, поселков, деревень). В обоих случаях он одновременно является представителем исполнительной власти сельского поселения. Отличаются они и порядком формирования. Если в Турции мухтар избирается населением на выборах, то сельский староста в российских муниципальных образованиях может назначаться или избираться на выборах³⁵.

Вторым органом управления села в Турции является совет старейшин (ihtiyar meclisi). Закон о селе не определяет количество членов совета старейшин. Для устранения этого пробела ст. 30 Закона о выборах поставила количество членов совета старейшин в прямую зависимость от численности населения села: в совет старейшин входят 8 человек при численности населения менее 1000 жителей, 10 человек – при численности населения от 1001 до 2000 жителей, 12 человек – при численности населения более 2000 жителей.

В соответствии с культурными и религиозными традициями Турции в совет старейшин входят также имам села (по статусу) и учитель (по должности) (ст. 23 Закона о селе). Возглавляет совет старейшин сельский староста.

Основной организационной формой деятельности совета старейшин являются заседания, которые проводятся не реже одного раза в неделю. С инициативой проведения заседания могут выступить как сами члены совета, так и мухтар. Заседания могут проводиться в плановом

³⁴ По данным Центрального банка Российской Федерации, на 10 сентября 2024 г. 1 турецкая лира равнялась 2,66 российского рубля.

³⁵ Быкова А. Г. К вопросу о правовом статусе сельских старост // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 4 (29). С. 22–27.

и внеплановом режиме. Совет старейшин правомочен осуществлять свою деятельность при наличии на заседании не менее пяти членов.

Полномочия совета старейшин устанавливаются ст.ст. 44–45 Закона о селе. Особую заботу старейшины обязаны проявлять в отношении общих дел села. Они обязаны контролировать ход выполнения работ, принимать отчеты о проведении работ и об их окончании. Кроме того, совет проверяет бюджет, представляемый главой, и расходы последнего. Совет старейшин также разрабатывает программу и определяет приоритеты деятельности для поселения, налагает санкции на жителей, не выполнивших взятые обязательства. В случае непринятия старейшинами должных мер по вопросам предоставления медицинских, дорожных и образовательных услуг жители села могут обратиться с жалобой к губернатору провинции [2, с. 99].

Закон о селе не содержит норм, регламентирующих правовой статус местной администрации. Общие принципы создания, деятельности, полномочий местных администраций определяются в законах Турции. Анализ конституционных законов Турецкой Республики позволяет утверждать, что впервые эти нормы появляются в Конституции 1961 г. Согласно ст. 116 Конституции Турецкой Республики 1961 г. местные администрации являлись государственными юридическими лицами, которые удовлетворяли общие местные потребности населения провинции, муниципалитета или деревни. Сельские администрации избирались

народом. Контроль за их деятельностью осуществлялся только через судебную власть. Создание местных администраций³⁶, их объединение между собой, обязанности, полномочия, финансовые и правоохранительные дела, а также их взаимные связи и интересы с центральной администрацией регулировались законом. Эти администрации обеспечивались источниками дохода, соизмеримыми с их обязанностями³⁷.

В настоящее время местные администрации создаются в силу Закона о местных административных союзах³⁸ (далее – Закон о местных союзах).

Принцип децентрализации в административном праве Турции обязывает создавать на местном уровне два вида администраций: собственно деревенские местные администрации³⁹ и местные административные организации по обслуживанию населения (союз местных администраций)⁴⁰. Кроме того, этот принцип обязывает включать в понятие администрации четыре составляющие местной администрации: собственно местные администрации; общественные учреждения; профессиональные организации; регулирующие и надзорные учреждения.

На уровне сел в структуру сельской администрации входят сельская ассоциация, совет старейшин и мухтар.

Исходя из Закона о местных союзах, союз местных администраций представляет собой государственное юридическое лицо, созданное более чем одной местной администрацией для совместного выполнения некоторых услуг, за выполнение которых они несут ответственность.

³⁶ В данной норме речь идет о местных администрациях районов и более крупных муниципалитетов.

³⁷ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* : Kanun № 334. Kabul Tarihi: 09.07.1961. URL: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasas/> (дата обращения: 08.03.2024).

³⁸ *Mahalli idare birlikleri kanunu* : Kanun № 5355. Kabul Tarihi: 26.05.2005 // *Resmî Gazete*. 2005. Sayı 25842. URL: <https://mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf> (дата обращения: 08.03.2024).

³⁹ Согласно ст. 3 Закона о местных союзах в Турции создаются и действуют три вида администраций с точки зрения их местоположения: специальное, муниципальное и деревенское губернские управления.

⁴⁰ *İdare hukuku ve idari yargi Islemleri*. Ankara, 2018. S. 19. URL: http://meslek.eba.gov.tr/moduller/adalet/IVMKH_Idare%20Hukuku%20Ve%20Idari%20Yargi%20Islemleri.pdf (дата обращения: 08.03.2024).

Совет союза местных администраций, в соответствии со ст. 18 Закона о местных союзах, состоит из старост деревень – членов союза и членов провинциального совета, избранных от этого района, под председательством президента совета союза. Совет союза местных администраций состоит из пяти человек под председательством президента совета союза, двух членов областного совета и двух сельских старост, избираемых советом из числа его членов посредством тайного голосования. Президентом совета союза является губернатор или заместитель губернатора, назначаемый в центральных районах, в других районах им является только губернатор района.

В круг полномочий совета союза входит содействие в выполнении работ и оказании других услуг на объектах дорожной, водопроводной, канализационной и прочих подобных инфраструктур, принадлежащих селам в районах, за исклю-

чением реализации сельскохозяйственной продукции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С принятием Закона о селе в Турции впервые произошло оформление института местного управления. Деревни получили статус юридического лица и были признаны административными единицами в общей иерархии центральной власти [10, с. 65–66].

Социальное назначение местного управления связано с защитой муниципальных интересов, которые касаются решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Несмотря на то что территориальная и организационная основы местного управления в селах Турции созданы еще в первой половине XX века, тем не менее они отвечают всем требованиям Европейской хартии местного самоуправления.

Список литературы

1. Упоров И. В. Местное управление в Турции: краткий обзор конституционных норм // Гуманитарный научный вестник. 2022. № 1. С. 139–145. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5922762>
2. Титова Т. П. 2002.01.021. Полатоглы А. Местное управление в Турции: необходимость реформы. Polatoglu A. Turkish Local Government: the Need for Reform // Middle Eastern Studies. L., 2000. V. 36, N. 4. P. 156–171 // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 2002. № 1. С. 97–100.
3. Будагова А. Ш. Организация местной власти в Турции: конституционно-правовой аспект : науч.-аналит. обзор. М. : ИНИОН, 1994. 21 с.
4. Kavruk H., Yayli H. 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi Ve Bir Araştırma // Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 2008. Cilt 10, No. 3. S. 1–31.
5. Oktay T. Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri // Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu / editör Yüksel Demirkaya. İstanbul : WALD, 2016. S. 355–387.
6. Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C. Türk İdare Hukuku. Ankara : Seçkin Yayınları, 2023. 824 s.
7. Gürsoy O., Sadioğlu U. 21. Yüzyılda Kente İlişkin Olarak Ortaya Çıkan Yeni Kavramlar // Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 2022. Cilt 77, No. 1. S. 45–68. DOI: <https://doi.org/10.33630/ausbf.995115>
8. Şehitoğlu R., Çarkçı A. Yerel siyaset ve katilimci yerel demokrasi // İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 2022. Cilt 14, No. 3. S. 245–260.
9. Çiner C. U., Karakaya O. Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü // Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 2013. Cilt 68, No. 2. S. 63–93. DOI: https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002280
10. Kaya T. P. Pekkuşukşen Ş. Türkiye’de idarenin bütünlüğü ilkesi ve yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi. Ankara : İksad Publishing House, 2019. 173 s.
11. Yokuş S. Avrupa Yerel yönetimler özerklik şartı ve türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin sorunlar // Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 2024. Cilt 29, Sayı 50. S. 3–24.
12. Çağdaş T. Türkiye’de yerel yönetimlerde idari özerklik // Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 2011. Cilt XXX, Sayı 1. S. 391–416.
13. Nadaroğlu H. Mahalli İdareler. 7. Bası. İstanbul, 2001. 275 s.
14. Demir R. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı // Yerel Yönetim ve Denetim. 2006. Cilt 11, Sayı 11. S. 33–40.

15. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 2. С. 287–296.

16. Убичини, Ж. А. А., Паве-де-Куртейль, А. Современное состояние Османской империи. Статистика, правление, администрация, финансы, армия, общины немусульманские и пр. / пер. О. И. Бакст. СПб. : Тип. О. И. Бакста, 1877. 240 с.

17. Мидельский С. Л. Краткий обзор местного самоуправления в Турции: полезные примеры для Казахстана // Membership in the WTO: Prospects of Scientific Researches and International Technology Market : materials of the V International Scientific-Practical Conference : in 2 volumes. Toronto : Regional Academy of Management, 2020. Volume I. 350 p.

18. Аватков В. А., Сбитнева А. И. Избирательная система Турецкой Республики // Современные избирательные системы. Вып. 17: Португалия, Турция, Эстония / В. А. Аватков, А. С. Автономов, В. А. Оленченко, А. И. Сбитнева ; науч. ред. В. И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2022. С. 217–286.

References

1. Uporov I. V. Local Government in Turkey: Brief Overview of Constitutional Standards. *Humanitarian Scientific Bulletin*. 2022;1:139-145. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5922762> (In Russ.)

2. Titova T. P. 2002.01.021. Polatoglu A. Turkish Local Government: the Need for Reform // Middle Eastern Studies. L., 2000. V. 36, N. 4. P. 156–171. *Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law*. 2002;1:97-100. (In Russ.)

3. Budagova A. Sh. *Organization of Local Government in Turkey: Constitutional and Legal Aspect*. Moscow: Institute of Scientific Information for Social Sciences (INION) Publ.; 1994. 21 p. (In Russ.)

4. Kavruk H., Yayli H. Evaluation of Arrangements About Administrative Supervision on 2004 Municipality Reform Studies and a Research. *Gazi University Faculty of Economics and Administrative Sciences Journal*. 2008;10(3):1-31. (In Turk.)

5. Oktay T. Municipal Councils in Turkey After the Local Government Reform. In: Demirkaya Yü. (Ed.) *New Public Administration in Turkey: Local Administration Reform*. Istanbul: WALD Publ. P. 355–387. (In Turk.)

6. Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C. *Turkish Administrative Law*. Ankara: Seçkin Publ., 2023. 824 p. (In Turk.)

7. Gürsoy O., Sadioglu U. New Concepts That Emerged in the 21st Century Related to the City. *Ankara University SBF Journal*. 2022;77(1):45-68. DOI: <https://doi.org/10.33630/ausbf.995115> (In Turk.)

8. Şehitoğlu R., Çarkçı A. Local Politics and Participatory Local Democracy. *Istanbul Aydin University Journal of Social Sciences*. 2022;14(3):245-260. (In Turk.)

9. Çiner C. U., Karakaya O. Central-Local Relations and Transformation of Territorial Administration. *Ankara University SBF Journal*. 2013;68(2):63-93. DOI: https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002280 (In Turk.)

10. Kaya T. P., Pekkuşken Ş. *The Principle of Administrative Integrity and Administrative Tutelage Control Over Local Governments in Turkey*. Ankara: İksad Publishing House. 173 p. (In Turk.)

11. Yokuş S. The European Charter of Local Self-Government and the Problems Related To Its Applicability in Turkey. *Dicle University Journal of Law Faculty*. 2024;29(50):3-24. (In Turk.)

12. Çağdaş T. Administrative Autonomy in Local Governments in Turkey. *Marmara University Journal of Economic and Administrative Sciences*. 2011;XXX(1):391-416. (In Turk.)

13. Nadaroğlu H. *Local Administrations*. 7th ed. Istanbul. 275 p. (In Turk.)

14. Demir R. Public Participation in Local Governments. *Journal of Local Administration and Audit*. 2006;11(11):33-40. (In Turk.)

15. Shustov V. G. The Basic Models of Local Government. *The Bulletin of the Adyghe State University, the series "Region Studies: Philosophy, History, Sociology, Jurisprudence, Political Sciences and Culturology"*. 2011;2:287-296. (In Russ.)

16. Ubicini J. H. A., Pavet de Courteille A. *Present State of the Ottoman Empire: Statistics, Government, Administration, Finances, Army, Non-Muslim Communities, etc., etc.* Saint Petersburg: O. I. Bakst's Printing House, 1877. 240 p. (In Russ.)

17. Midel'skii S. L. Brief Overview of Local Government in Turkey: Useful Examples for Kazakhstan. In: *Membership in the WTO: Prospects of Scientific Researches and International Technology Market». Volume I*. Toronto: Regional Academy of Management Publ., 2020. 350 p. (In Russ.)

18. Avatkov V. A., Sbitneva A. I. The Electoral System of the Republic of Turkey. In: Avatkov V. A., Avtonomov A. S., Olenchenko V. A., Sbitneva A. I. *Modern Electoral Systems. Issue 17: Portugal, Turkey, Estonia*. Moscow: Russian Center for Electoral Technology Training Publ.; 2022. P. 217–286. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анастасия Геннадьевна Быкова, профессор кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского (пр. Мира, 55А, Омск, 644077, Российская Федерация), доктор исторических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5178-9556>; e-mail: anastasyigen@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Anastasia G. Bykova, Professor of the Department of Civil Law at the Dostoevsky Omsk State University (55A Mira ave., Omsk, 644077, Russian Federation), Doctor of Historical Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5178-9556>; e-mail: anastasyigen@yandex.ru

Поступила | Received
10.09.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.10.2024

Принята к публикации | Accepted
14.10.2024

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-470-489

EDN: LREBCC



Оригинальная научная статья

Академическая научная школа административного права

М. Н. Кобзарь-Фролова

Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

✉ adminlaw@igpran.ru

А. А. Гришковец

Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

✉ adminlaw@igpran.ru

Аннотация. Статья посвящена академической научной школе административного права. Показано значение научной школы для научного сообщества. Собственно научная школа понимается не иначе как объединенное общей идеей локальное научное сообщество, которое является частью профессионального сообщества ученых. Выделены основные признаки научной школы. Наличие в рамках научной школы обособленных научных направлений является ее самостоятельным признаком. Как правило, таких направлений несколько. Обычно они складываются в зависимости от сферы научных интересов и предпочтений наиболее авторитетных представителей соответствующей научной школы. Рассмотрено зарождение и развитие академической научной школы административного права, основателем которой по праву считается профессор Семён Севастьянович Студеникин. Проанализированы те его основные идеи, которые составили фундамент академической научной школы административного права, а также выделены научные направления, особенно интересовавшие ученого. Дан краткий обзор научной деятельности и достижений представителей академической научной школы, сформировавшейся и продолжающей успешно развиваться в Институте государства и права Российской академии наук. Выделены научные направления этой научной школы. Анализ трудов представителей академической научной школы административного права позволяет говорить о трех ее научных направлениях: теоретическом, государственно-управленческом, защиты субъективных прав граждан в сфере государственного управления. Два первых направления заложил и плодотворно разрабатывал профессор С. С. Студеникин. Основоположителем третьего направления являлся профессор М. Д. Загряцков. Показан вклад последователей этих ученых, включая современных представителей академической науки административного права, в разработку каждого из трех основных направлений научной школы.

Ключевые слова: наука, научное сообщество, научная школа, признаки научной школы, административное право, наука административного права, академическая научная школа административного права, научное направление, научные направления академической научной школы административного права

Финансирование. Публикация подготовлена в рамках научного проекта (гранта) «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России», осуществляемого федеральным государственным бюджетным учреждением науки Институтом государства и права Российской академии наук при финансовой поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (соглашение от 12 июля 2024 г. № 075-15-2024-639).

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Кобзарь-Фролова М. Н., Гришковец А. А. Академическая научная школа административного права // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 470–489. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-470-489>. EDN: <https://elibrary.ru/lrebcc>

Original scientific article

Academic Research School of Administrative Law

M. N. Kobzar-Frolova 

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

✉ adminlaw@igpran.ru

A. A. Grishkovets 

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

✉ adminlaw@igpran.ru

Abstract. This article examines the academic research school of administrative law, highlighting its importance within the scientific community. An academic school is understood as a cohesive local community of scholars united by a common idea, which forms part of the larger professional scientific community. Key features of a scientific school are outlined, including the presence of distinct research directions, which are typically defined by the scientific interests and expertise of the most influential members of the school. The origins and development of the academic research school of administrative law, founded by Professor Semyon Sevast'yanovich Studenikin, are explored. The article analyzes Studenikin's foundational ideas that shaped this school and highlights areas of particular interest to him. A brief overview of the scientific achievements of the school's representatives, which developed and continues to flourish at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, is provided. Three main research areas within this scientific school are identified: theoretical, public-administrative, and the protection of citizens' subjective rights in the field of public administration. The first two areas were developed by Professor S.S. Studenikin, while the third was pioneered by Professor M.D. Zagryatskov. The contributions of the followers of these scholars, including contemporary academics, to each of the three primary directions of the school are also discussed.

Keywords: science, scientific community, scientific school, features of a scientific school, administrative law, academic research school of administrative law, research direction

Funding. The publication was prepared as part of the scientific project (grant) “Creation of a Russian historiographic model of political and legal knowledge and its application to the development of promising means of counteracting ideological distortions of the civilizational development of Russia”, carried out by the federal state budgetary scientific institution Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences with the financial support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (agreement dated July 12, 2024 No. 075-15-2024-639).

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Kobzar-Frolova M. N., Grishkovets A. A. Academic Research School of Administrative Law. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):470-489. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-470-489>. EDN: <https://elibrary.ru/lrebcc> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Гипотеза исследования. На рубеже 30–40-х годов прошлого столетия в Институте государства и права Академии наук СССР зародилась и стала успешно развиваться академическая научная школа административного права, которая ныне является наиболее авторитетной и значимой научной школой, сохраняющей традиции и приумножающей научные знания в области административного права.

Обзор литературы. В статье использован широкий спектр научной, главным образом юридической, литературы по административному праву. Проанализированы труды основоположника академической научной школы профессора С. С. Студеникина и его последователей, включая современных российских административистов. Использованы работы представителей всех трех направлений академической научной школы, а именно по теории административного права (С. С. Студеникина, Б. М. Лазарева, М. Н. Кобзарь-Фроловой и др.), государственному управлению (С. С. Студеникина, Б. М. Лазарева, Ю. А. Розенбаума и др.), административно-правовой защите субъективных прав человека и гражданина (М. Д. Загряцкова, В. И. Ремнева, Н. Г. Салищевой, Н. Ю. Хаманевой и др.).

Методы исследования: формально-догматический, диалектический, системный методы, анализ, синтез. *Цель исследования* — обосновать существование самостоятельной академической научной школы административного права и выделить ее научные направления. *Задачи исследования:* проанализировать научные труды ученых-административистов, прежде всего тех, кто служил науке в стенах академического Института государства и права, выделить основные признаки научной школы и сформулировать ее научно обоснованное определе-

ние, показать роль и значение профессора С. С. Студеникина как основоположника академической научной школы административного права, а также представить современное состояние академической науки административного права.

Наука (от лат. *scientia*), в том числе юридическая наука, как феномен зародилась в древнем мире в связи со сложившимися общественными потребностями. В ходе своего исторического развития она превратилась в производительную силу и важнейший социальный и политический институт, оказывающий значительное влияние на все сферы жизни общества, включая образование и культуру в целом. Тема эволюционирования науки привлекала внимание многих мыслителей прошлого. Выдающийся английский философ и государственный деятель Френсис Бэкон (1561–1626) в трактате «О достоинстве и приумножении наук» писал: «Всякая наука есть приобретенное знание» [1, с. 117]. Значение науки в современном мире неуклонно возрастает. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹ не содержит нормативного определения понятия «наука», но, хотя и достаточно лаконично, определяет научную (научно-исследовательскую) деятельность не иначе как направленную на получение и применение новых знаний. Развитие науки немыслимо без ее движущей силы — ученых, научного сообщества, которые ее создают, осуществляют приращение знаний, двигают и развивают. Научное сообщество — одно из основных понятий современной философии и социологии науки, обозначает совокупность исследователей со специализированной и сходной научной подготовкой, единых в понимании поставленных целей научных познаний и отношений к социальной среде². Понятие

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

² Современная западная философия : словарь / сост.: В. С. Малахов, В. П. Филатов. М. : Политиздат, 1991. С. 193.

«научное сообщество» олицетворяет коллективный характер производства знания, в том числе в какой-либо области, либо научной дисциплины. Применительно к теме настоящей статьи это сообщество ученых-административистов. Именно они в рамках своей научной деятельности получают новые знания об административно-правовой действительности, знания, связанные с деятельностью органов публичной власти и их взаимодействием с людьми, способствуют применению полученных знаний на практике, будь то нормотворчество или учебный процесс.

ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ

Понятие «научная школа» может рассматриваться с двух сторон: как сумма полученных и накопленных знаний и как группа ученых-единомышленников. Авторами настоящей статьи научная школа рассматривается как *объединенное общей идеей* локальное научное сообщество, которое является частью профессионального сообщества ученых. Уместно отметить, что далеко не всякое локальное научное сообщество, существующее, например, в научном или образовательном учреждении, может претендовать на то, чтобы называться научной школой.

Поэтому первый признак научной школы – это объединенное общей идеей научное сообщество. Второй важный признак – наличие у ее основателей и последователей фундаментальных, широко известных научных трудов, посвященных крупным и актуальным научным проблемам, которые сохраняют актуальность вне зависимости от времени и исторической эпохи.

Сохранение актуальности и незыблемость во времени – это третий важный признак. Так, основоположником ленинградской университетской школы административного права заслуженно признается профессор Г. И. Петров (1909–1985).

Его фундаментальные работы, такие как «Сущность советского административного права» [2] и «Советские административно-правовые отношения» [3], вот уже многие годы не утрачивают актуальности. Правда, приходится признать, что после ухода из жизни профессора Г. И. Петрова и его наиболее известного последователя профессора В. Д. Сорокина (1924–2006) данная научная школа сколько-нибудь заметно себя более не проявляет.

Несомненно, следующим признаком научной школы, перекликающимся и тесно связанным с предыдущим, является признак продолжительного существования. Здесь можно говорить о старых, дореволюционных школах, которые возникли достаточно давно и продолжают существовать и развиваться в наши дни. Одной из старейших школ общепризнанно является академическая научная школа административного права, созданная научными сотрудниками Института государства и права Российской академии наук (далее – РАН). Эта школа возникла на рубеже 30–40-х гг. XX столетия. Вынуждены признать, что не все известные в прошлом научные школы административного права выдержали проверку временем. Так, университетская школа административного права Московского государственного университета, у истоков которой стояли А. И. Елистратов, а позднее И. И. Евтихий и продолживший их дело профессор Ю. М. Козлов, стала достоянием истории науки административного права. Перспективы ее возрождения ныне даже не рассматриваются.

Вместе с тем во время бурных политических, социальных, экономических событий на рубеже XX–XXI вв. зарождаются и получают свое развитие новые школы. Например, с недавних пор о себе громко заявила Воронежская научная школа административного права, основателем и идейным вдохновителем которой, бесспорно, является профессор Ю. Н. Стариков.

Его, кстати сказать, еще более десяти лет назад профессор Ю. П. Соловей даже называл не иначе как лицом современной российской административистики [4, с. 6].

Не менее важным признаком научной школы следует признать приверженность традициям, их поддержание и укрепление. Термин «традиция» (от лат. *traditio* – передача, повествование) означает исторически сложившиеся и передаваемые из поколения в поколение идеи, взгляды, вкусы, обычаи, порядки, правила поведения³. В каждой сформировавшейся научной школе в силу объективных причин происходит смена поколений: на место одних ученых приходят другие, те, кто продолжает дело своих предшественников, бережно хранят традиции соответствующей научной школы. Поддержание и укрепление традиций предполагают изучение и популяризацию научного наследия представителей соответствующей научной школы, чему в немалой степени способствует проведение мемориальных научных конференций, круглых столов, семинаров, посвященных памяти видных ученых, основателей школы или наиболее известных видных и авторитетных представителей соответствующей научной школы. Так, в Институте государства и права РАН уже более четверти века ежегодно проводятся «Лазаревские чтения», посвященные памяти профессора Б. М. Лазарева, внесшего значительный вклад в науку административного права.

Нужно признать, что отношение к традициям в сообществе административистов неоднозначное. К примеру, в начале 2000-х гг. Ю. Н. Старилов писал: «В административном праве мы столкнулись с ломкой сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представляющих науку административного права. Можно задать вопрос: а нужно ли ломать (ликвидировать) устои административно-правового регулирова-

ния и традиции в административном праве? По нашему мнению, нужно» [5, с. 29]. Рассуждая над поставленным вопросом, Ю. Н. Старилов сформулировал следующий тезис: «Сегодня нужно создавать “новый мир” административного права, развивать его новые традиции. Учитывая всё лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях» [5, с. 29–30]. Через двадцать лет данный тезис практически дословно воспроизводит Н. И. Побежимова [6, с. 35].

Известна истина: ломать не строить. Знаменитый французский социалист и политический деятель Жан Жорес (1859–1914) заметил: «Традиция – это не сохранение пепла, а раздувание огня». Прежде чем развивать новые традиции, их для начала нужно сформировать. Это потребует проведение масштабных научных дискуссий и серьезных исследований представителями различных научных школ административного права.

Еще одним признаком научной школы следует признать наличие в ее рамках обособленных научных направлений. Как правило, таких направлений несколько. Обычно они формируются в зависимости от сферы научных интересов и предпочтений наиболее авторитетных представителей соответствующей научной школы. Так, для представителей – заметим, весьма многочисленных – ведомственной науки из системы МВД России крупным традиционным научным направлением является административное принуждение. Все научные школы административного права, о которых есть достаточные основания реально говорить, а именно Санкт-Петербургская школа профессора Ю. Е. Аврутина и Московская научная школа, которая по праву может ассоциироваться с именами профессоров

³ Современный словарь иностранных слов : ок. 20 000 слов. М. : Рус. яз., 1992. С. 614.

А. П. Коренева и А. П. Шергина, заняты всесторонним изучением административного принуждения, что является их безусловным приоритетным направлением в науке. Так, А. П. Шергиным и его многочисленными последователями (например, В. В. Денисенко, А. Н. Дерюгой, Н. П. Мышляевым, М. И. Никулиным и др.) создано, впрочем, достаточно дискуссионное направление административно-деликтного права, которое успешно развивается.

Заключительным среди признаков научной школы можно назвать активное участие представителей научной школы в жизни научного сообщества. Не без основания можно сказать, что данный признак является значимым признаком, подтверждающим существование этой школы, твердость позиций и авторитета ее членов. Кроме собственно участия в научных конференциях, круглых столах, форумах, симпозиумах, формы участия в жизни научного сообщества весьма различны: это и приглашение представителей научной школы официальными оппонентами на защитах диссертаций; их выступление в качестве неофициальных оппонентов; подготовка отзывов на авторефераты; назначение ведущей организацией по диссертациям; включение в составы диссертационных советов, образованных в других организациях; членство в редакционных коллегиях или редакционных советах наиболее авторитетных и широко известных юридических периодических изданий; приглашение в качестве рецензентов изданий авторов из других организаций и прочее.

Названные выше признаки научной школы являются основными, вне сомнения, имеются и другие.

Все перечисленные признаки научной школы присущи старейшей и, не будет преувеличением сказать, авторитетнейшей Академической научной школе административного права. Данная научная

школа выдержала испытание временем и за свою долгую историю переживала как время расцвета, так и периоды определенного упадка, но прочно сохраняет лидирующую позицию в научном сообществе российских ученых-административистов.

Таким образом, важнейшими признаками научной школы, по нашему мнению, являются:

- объединенное общей идеей научное сообщество;
- совокупность фундаментальных, широко известных научных трудов в определенной области;
- сохранение актуальности и незыблемость во времени;
- продолжительность существования;
- приверженность традициям, их поддержание и укрепление;
- обособленность научных направлений;
- активность, живучесть и распространение идей на отечественных и зарубежных научных площадках и др.

ЗАРОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АКАДЕМИЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Проведенный историографический и догматический анализ научных трудов ученых – видных представителей науки административного права, в разное время отдавших свои силы и жизнь науке в Институте государства и права Академии наук СССР, ныне – Российской академии наук (далее – Институт), позволяет с уверенностью говорить, что на рубеже 30–40-х гг. XX в. возникла и стала успешно развиваться самостоятельная академическая научная школа административного права. Эта научная школа, со временем приобретая заслуженный авторитет не только в нашей стране, но и далеко за ее пределами, и поныне продолжает успешно развиваться в стенах Института. На академической площадке Института

на постоянной основе организуются и проводятся научные дискуссии по актуальным проблемам административного права. Есть все основания полагать, что именно представители академической науки внесли и продолжают вносить огромный вклад в развитие науки административного права как наиболее крупной отраслевой юридической науки. Их фундаментальные научные труды составляют золотой фонд научной юридической литературы по административному праву, служат источником новых идей и научных разработок, дают повод для дискуссий ни одному поколению ученых-юристов, прежде всего административистов, стимулируют их научное творчество.

В нашем представлении, академическая научная школа – это основанная на научных принципах сформировавшаяся и доказанная научному сообществу система теоретических (академических) представлений и взглядов в отдельно взятой области знаний. Характерными признаками научной школы являются: системность, доказанность, нерушимость общей идеи во времени и пространстве, объединение определенного круга ученых вокруг общей идеи.

Фундамент академической научной школы административного права заложил видный советский ученый-юрист, который не без основания признается одним из отцов-основателей советского административного права, доктор юридических наук, профессор Семён Севастьянович Студеникин (1905–1957). Значительная часть, к сожалению, весьма короткой жизни С. С. Студеникина связана с Институтом права Академии наук СССР. Начало его исследовательской деятельности в довоенный период прошло в рамках науки советского строительства.

С. С. Студеникин работал под руководством видных ученых-государствоведов своего времени: в первую очередь А. Я. Вышинского, который был его

научным руководителем по кандидатской диссертации, директора Института и заведующего сектором государственного и административного права Е. Б. Пашуканиса в 1925–1937 гг., профессора А. А. Карпа и других. В начале 1930-х гг. вышли первые научные статьи С. С. Студеникина, которые были посвящены вопросам развития советской демократии: «Депутатские группы на предприятиях» (1932), «Шефство и соцсовместительство» (1934), «Советский федерализм и демократический централизм» (1934) [7–9]. Идеи, заложенные в его брошюре «Добровольные общества и вовлечение масс в управление государством» [10], сохраняют определенную актуальность и в настоящее время, показывая реальные возможности участия граждан в управлении государством. В дальнейшем Семён Севастьянович занялся разработкой проблем рационализации государственного аппарата. Этому направлению были посвящены такие его статьи, как «Проблемы реконструкции госаппарата на пороге второй пятилетки» (1932), «О рационализации государственного аппарата» (1934), «О перестройке центрального аппарата» (1935) [11–13] и ряд других. При этом работа С. С. Студеникина «Реконструкция госаппарата», хотя и написанная в соавторстве с А. А. Алымовым, объемом шесть печатных листов была опубликована в 1932 г. в сборнике статей «15 лет советского строительства» и фактически являлась самостоятельным монографическим исследованием Семёна Севастьяновича [14].

После принятия Конституции СССР 1936 г., которая официально закрепила органы государственного управления, у правящей верхушки СССР возникла потребность в тщательной научной проработке проблематики государственного управления, а также вопросов исполнительно-распорядительной деятельности государства и его органов. Фактически

можно вести речь о том, что сформировались предпосылки для нового советского этапа развития науки административного права. Уместно напомнить, что в до-революционный период она развивалась в основном как наука полицейского права, в ее основу было положено учение о властеотношениях.

Анализ архивных документов работы сектора и Института показал, что к разработке фундамента науки административного права по поручению А. Я. Вышинского самое активное и деятельное участие приняли С. С. Студеникин, А. А. Карп, В. Ф. Коток. Вместе с тем особых успехов в этом направлении добился именно Семён Севастьянович. В 1936 г. в журнале «Советское строительство» выходит его статья «К истории Конституции СССР» [15]. В дальнейшем издаются иные работы в целях развития основ науки административного права. С. С. Студеникин выступал с докладами на заседании сектора, на конференциях в Институте о полученных им результатах на пути к формированию фундамента науки административного права, однако долго не находил поддержки ни у коллег по сектору, ни у своего руководителя по диссертации А. Я. Вышинского. Семён Севастьянович продолжал много и упорно трудиться, о чем говорят результаты его дальнейшей научной деятельности, а в особенности научные труды, написанные в судьбоносный для развития юридической науки вообще и науки административного права в частности период конца 1930-х – начала 1940-х гг.

Несомненной заслугой С. С. Студеникина и весьма смелым для того времени шагом была разработка концептуальной модели развития науки административного права. Анализ трудов С. С. Студеникина свидетельствует о том, что ученый в качестве базиса науки выделил триаду:

принципы, на которых строится наука; административно-правовые нормы; административные правовые отношения.

В 1940 году С. С. Студеникин защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Основные принципы советского административного права». Данная кандидатская диссертация стала первой по административному праву в СССР [16, с. 325].

В диссертации впервые в юридической науке была выделена и научно охарактеризована система принципов советского административного права, включающая такие принципы, как участие трудящихся в государственном управлении, равноправие национальностей, демократический централизм, социалистическое государственное планирование, социалистическая законность, целесообразность. Система принципов рассматривалась в связи с определением предмета советского административного права, а также советского государственного управления.

Конечно, принцип демократического централизма был глубоко идеологизированным, но тем не менее предполагал, пусть и декларативное, соединение «центра и мест», «центра с инициативой снизу», «единоначалия с коллегиальностью». Принцип демократического централизма, получивший начальную разработку в работах С. С. Студеникина, а затем и в работах многих других советских ученых, как верно отмечает профессор К. С. Бельский, «цементировал управленческую машину, способствовал ее бесперебойному функционированию» [16, с. 323–324].

Предмет административного права Семён Севастьянович однозначно и четко связывал с охраной прав граждан. В этом он усматривал действие принципа социалистической законности, проявление которого и есть охрана и защита прав и интересов трудящихся⁴. Ученый

⁴ Студеникин С. С. Советское административное право : учеб. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. 148 с.

писал о том, что обеспечение охраны прав граждан достигается методами, приемами и способами, выработанными административным правом. К важнейшим из них ученый относил меры, обеспечивающие исполнительно-распорядительную деятельность: административно-правовое регулирование, меры, обеспечивающие законность, включая меры административного принуждения, контроль (надзор), административную юстицию⁵.

В своей докторской диссертации на тему «Советская административно-правовая норма и ее применение»⁶ С. С. Студеникин, ссылаясь на работы В. И. Ленина, писал, что советское административное право выступает в роли одного из средств колоссальной преобразовательной деятельности государства. Оно имеет свойство закреплять не только уже сложившиеся отношения, но и толкать, вызывать, способствовать зарождению тех взаимоотношений, к которым законодатель сознательно стремится.

Административно-правовую норму С. С. Студеникин рассматривал как форму выражения государственной воли с одной стороны и как объективизацию воли советского народа в специфической форме. Источник права — только форма выражения государственной воли. Норма права — выражение государственной воли в определенной форме. Источниками административного права являются лишь такие правовые акты, которые устанавливают правила поведения⁷. Основной, главный источник — Конституция.

Результаты научной исследовательской деятельности С. С. Студеникина заложили прочную концептуальную и методологическую основу для формирования современной системы административного

права и определения содержания его основных понятий, обеспечили терминологическую определенность. Была доказана универсальность и востребованность административного права как совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в области государственного управления, реализации исполнительной власти, для любой общественной формации, будь то капиталистическое или социалистическое общество. Работы Семёна Севастьяновича показали тесную взаимосвязь административного права с иными отраслями права, прежде всего с государственным (конституционным) правом. Самым важным явилось то, что он обосновал не только зависимость и относительную производность норм административного права от государственного (конституционного) права, но и определил направления влияния норм административного права на формирование конституционно-правовых институтов и их содержание.

Оценивая результаты научной деятельности С. С. Студеникина, другой авторитетный представитель академической научной школы административного права профессор Ц. А. Ямпольская отметила: «То, что он сделал за 25 лет своей научно-педагогической деятельности, достаточно для того, чтобы его имя прочно вошло в историю юридической науки» [17, с. 51].

Творческие способности С. С. Студеникина блестящим образом проявились и в анализе военно-административных норм и военно-административного права. По его мнению, военно-административные нормы регламентируют устройство, комплектование, жизнь, быт и боевую деятельность войск. Они определяют организацию, структуру и деятельность

⁵ Там же. С. 26–36.

⁶ Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М. : РИО ВЮА, 1949. 47 с.

⁷ Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : РИО ВЮА, 1949. С. 19–20.

органов военного управления. В работе «Военно-административные нормы и их особенности», изданной в 1945 г., ученый писал: «Основное назначение военно-административных норм состоит в организации жизни, быта и деятельности вооруженных сил, способных по своему устройству, подготовке, дисциплинированности и моральному состоянию охранять самостоятельность и независимость СССР» [18, с. 30]. Большинство военно-административных норм, полагал С. С. Студеникин, предписывают совершить определенные действия, не допуская каких-либо отклонений. Они категоричны по своему характеру. Нужно помнить, специально подчеркивает профессор К. С. Бельский, что Семён Севастьянович одним из первых в научных исследованиях затронул и проанализировал важный как с теоретической, так и с практической точки зрения вопрос о так называемых технических нормах, их месте в системе военно-административного права [16, с. 327].

Профессор С. С. Студеникин оставил обширное научное наследие, ценность и значение которого безоговорочно признается сообществом административистов нашей страны. Ученый по праву считается одним из отцов-основателей советской науки административного права и основателем академической научной школы административного права. При этом четко выделяются два таких ее самостоятельных научных направления, связанных с определением предмета административного права, как, во-первых, исследование административно-правовых норм и административных отношений и, во-вторых, изучение категории «государственное управление». Первое направление можно уверенно назвать теоретическим, тогда как второе обобщенно можно определить не иначе как государственно-управленче-

ское направление в науке административного права.

Соратником и коллегой С. С. Студеникина в развитии тематики военно-административного права был доктор юридических наук, профессор Александр Ефремович Лунев (1910–1984). Они являлись соавторами первого в СССР учебника по советскому военно-административному праву⁸.

А. Е. Лунева смело можно назвать пионером фундаментальной разработки проблем административной ответственности. Его перу также принадлежат заслуживающие интерес содержательные научные работы о проблемах демократических основ государственного управления, формах и методах его осуществления [19–25].

Отдельно следует отметить вклад в дальнейшее развитие академической науки административного права Цецилии Абрамовны Ямпольской. Ее жизнь и научная деятельность более 40 лет были связаны с Институтом государства и права Академии наук СССР. Заслуги Ц. А. Ямпольской получили высокую оценку как в нашей стране, так и за рубежом. Ей было присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки РСФСР».

Ц. А. Ямпольская внесла значимый вклад в юридическую науку. Ею были подготовлены и изданы фундаментальные монографии и основательные научные статьи, которые во многом сохраняют актуальность и в настоящее время. Среди работ Цецилии Абрамовны особый интерес представляют ее монографии «Социалистическая законность в советском государственном управлении» (1948), «Органы советского государственного управления в современный период» (1954) «Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины» (1955), «Общественные организации и развитие советской социалистической

⁸ Советское военно-административное право : учеб. для слушателей воен.-юрид. акад. / под ред. А. Е. Лунева. М. : Редакц.-издат. отд. ВЮА, 1951. 2 т.

государственности» (1965), «Общественные организации в СССР: некоторые политические и организационно-правовые аспекты» (1972) [26–30]. Большой общественный резонанс в СССР и за рубежом в свое время также имел доклад Ц. А. Ямпольской «Административно-правовые гарантии прав граждан в СССР», подготовленный для Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека. Оценка научного наследия Ц. А. Ямпольской позволяет говорить, что в ранний период своей научной деятельности она тяготела к государственно-управленческому научному направлению, в поздний период она переключилась на направление защиты субъективных прав граждан в сфере государственного управления. К слову сказать, впервые понятие «административно-защитные нормы» было введено С. С. Студеникиным. В научных работах конца 1940-х – начала 1950-х гг. он придавал немалое значение проблемам обеспечения защиты и охраны прав граждан⁹.

Развитие академической научной школы административного права связано и с именем доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Юрия Александровича Розенбаума (1923–1999), который внес существенный вклад в расширение научных знаний в области теории государственного управления, а также проблемы подготовки, подбора и расстановки управленческих кадров государственного аппарата СССР, в частности, правового регулирования системы работы с кадрами государственного аппарата. Юрий Александрович исследовал проблемы документирования управленческой деятельности и организации труда служащих. В 1970-е годы вышли его авторские фундаментальные монографии в сфере подготовки, подбора и расстановки руководящих кадров в аппарате государственного управления СССР («Подготовка

управленческих кадров: организационно-правовые вопросы», «Советское государство и церковь», «Формирование управленческих кадров государственного управления: социально-правовые проблемы» [31–33]) и главы в коллективных монографиях («Служащий советского государственного аппарата», «Проблемы эффективности работы управленческих органов», «Аппарат управления социалистического государства» [34–36]). Одновременно Ю. А. Розенбаум изучал административно-правовые проблемы свободы совести в СССР и государственно-конфессиональные отношения. Он был первым ученым-юристом, кто на академическом уровне сформулировал концепцию взаимодействия государства, церкви и религиозных организаций. Коллеги ученого отмечали, что научные труды и другие публикации Ю. А. Розенбаума по вопросам государственной службы отличались фундаментальностью исследовательского подхода, остротой и беспристрастностью подачи информации, простотой изложения для любого читателя. С подобным основанием ученого можно отнести к представителям государственно-управленческого научного направления академической научной школы административного права.

В период с 1939 по 1951 гг. старшим научным сотрудником сектора государственного и административного права Института права Академии наук СССР работал ученый «старой школы» доктор юридических наук, профессор Матвей Дмитриевич Загряцков (1873–1957). Еще в 1920-е гг. он занимался исследованием института административной юстиции. Его фундаментальная монография «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве» [37], изданная в 1924 г., по праву считается классической и не утратила актуальности в современной России. Именно

⁹ См., напр.: Студеникин С. С. Советское административное право : учеб. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. С. 26–36.

М. Д. Загряцкова можно считать основоположником такого научного направления академической научной школы административного права, как защита субъективных прав граждан в сфере государственного управления.

Вне сомнения, существенный вклад в развитие процедурно-процессуальных отношений как важнейшего института административного права внес доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР Виктор Иванович Ремнев (1924–1986). Он исследовал проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления и право жалобы, писал о науке управления, изучал вопросы прокурорского надзора и разработал теорию данной проблематики¹⁰ [23; 38–40]. Исходя из круга своих научных интересов, В. И. Ремнев в рамках академической научной школы административного права успешно развивал такое научное направление, как защита субъективных прав граждан в сфере государственного управления.

Весомый вклад в развитие науки административного права, изучение проблемы административно-процессуального права внесла профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Надежда Георгиевна Салищева (1924–2016). Н. Г. Салищева — одна из авторов современной концепции административного судопроизводства в России. Она разрабатывала основы теории российской административной юстиции и судопроизводства. Надежда Георгиевна выступала автором и соавтором многих монографий, учеб-

ников и учебных пособий по административному праву¹¹ [41–44].

Заметной вехой в развитии академической школы административного права в 70–80-х годах прошлого столетия стала защита подготовленных в Институте государства и права Академии наук СССР докторских диссертаций В. Г. Вишнякова¹² и Б. П. Курашвили¹³. Они плодотворно работали в рамках государственно-управленческого научного направления. В диссертации В. Г. Вишнякова исследовались проблемы построения рациональной структуры и штатов органов государственного управления. Он сделал важный вывод: «Неверно утверждать, что чем меньше затраты на управление, тем оно эффективнее»¹⁴. Приходится признать, что и в настоящее время проблема эффективности государственного управления не утратила своей актуальности. Весьма интересной и во многом опередившей свое время была идея Б. П. Курашвили о такой организационной форме, как реординация, т. е. обратное упорядочение. По его мнению, реординация как элемент управления, осуществляемый в определенных границах в отношении управляемого, — это нечто большее, чем обратная связь в субординационных отношениях¹⁵. Как известно, в современной России в результате проведения административной реформы широкое распространение получили государственные услуги. Они оказались весьма востребованы людьми. В результате возникла дискуссия о природе соответствующих отношений, под сомнение ставился их административно-правовой

¹⁰ См., напр.: Ремнев В. И. Право жалобы в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1963. 17 с.; Его же. Теоретические проблемы законности в деятельности аппарата советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. 27 с.

¹¹ Советское административное право (часть общая): учеб. пособие для слушателей Высш. шк. МВД РСФСР / ред.: доц. Н. Г. Салищева; Высш. шк. МВД РСФСР. Каф. Адм. права. М.: [б. и.], 1961. 218 с.

¹² Вишняков В. Г. Организационно-правовые проблемы структуры и штатов органов советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1974. 35 с.

¹³ Курашвили Б. П. Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985. 35 с.

¹⁴ Вишняков В. Г. Указ. соч. С. 25.

¹⁵ Курашвили Б. П. Указ. соч. С. 9.

характер. Как представляется, идея Б. П. Курашвили о реординации, разработанная и воплощенная в дальнейшем на практике в сфере государственного управления, позволяет охарактеризовать отношения по предоставлению государственных услуг не иначе как административно-правовые.

Много лет посвятили развитию академической школы административного права доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РСФСР Борис Михайлович Лазарев (1930–1995), а также доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РСФСР Михаил Иванович Пискотин (1924–2003). Оба ученых развивали теорию государственного управления.

Наиболее значимым достижением Б. М. Лазарева стала монография «Компетенция органов управления» (1972) [45], в которой он развил и теоретически обосновал содержание статуса органа государственного управления, его структурных элементов, в том числе ответственности государства, его органов и должностных лиц за принимаемые ими решения. Эта монография стала ценным вкладом в науку административного права и сохраняет актуальность по сей день. Под редакцией Б. М. Лазарева издательством «Наука» выпущена монография «Гражданин и аппарат управления в СССР» (1982) [46], в которой рассматривались взаимоотношения граждан с органами государственного управления, административная ответственность граждан, защита их прав от незаконных действий администрации и ответственность должностных лиц и органов управления за нарушения прав граждан. На закате жизни Б. М. Лазарев, чутко уловив веяния времени (в постсоветской России разворачивалась реформа государственной службы, шла активная работа по разработке соответствующего законодательства), проявил интерес к административно-правовому институту государственной

службы. В 1993 году издана его небольшая монографическая работа – а если точнее, то лекция – «Государственная служба» [47], специально подготовленная для Академического правового университета при Институте государства и права РАН.

Если говорить о принадлежности Б. М. Лазарева к тому или иному научному направлению академической научной школы административного права, то можно уверенно признать, что приоритетным для ученого было, безусловно, государственно-управленческое направление. Вместе с тем некоторый вклад ученый внес и в исследование административно-правовых норм и административных отношений, т. е. он работал и на теоретическом направлении.

М. И. Пискотин изучал, теоретически прорабатывал вопросы организации работы министерств в условиях экономических реформ, юридические проблемы руководства и управления промышленностью, организационно-правовые вопросы руководства наукой и ряд других проблем, публикуя статьи и монографии с результатами своих исследований. Так, в 1984 г. опубликовано крупное произведение М. И. Пискотина «Социализм и государственное управление» [48], которое было удостоено Золотой медали ВДНХ СССР в 1986 г., а ученый совет Института выдвинул работу на соискание Государственной премии СССР [16, с. 373].

Как ученый-юрист М. И. Пискотин предстает в двух качествах: как представитель науки финансового права и как административист. Причем первое качество, несомненно, было для него основным, а второе, хотя и достаточно значимым, – второстепенным. Оценив научные труды М. И. Пискотина как административиста, уместно отнести ученого к представителям государственно-управленческого направления академической науки административного права.

Доктор юридических наук Елена Викторовна Шорина (1918–2008) исследовала теоретические проблемы контроля за деятельностью органов государственного управления. Достаточно весомым является ее вклад в решение вопросов укрепления дисциплины и законности в деятельности государственного аппарата, отдельных аспектов ответственности должностных лиц, охраны прав граждан, повышения эффективности государственного и общественного контроля. Заметным явлением в науке административного права стало издание в 1981 г. монографии Е. В. Шориной «Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР» [49].

Среди современников – ныне здравствующих ученых-административистов, продолжателей славных академических традиций – отдельно хотелось бы выделить доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Наталию Юрьевну Хаманеву, которая изучала вопросы о месте государственного управления в науке административного права, а также проблемы автоматизации управления. Весьма значимыми, без сомнения, можно признать работы Н. Ю. Хаманевой, посвященные праву жалобы граждан в европейских социалистических странах, защите прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти [50–51], и др. Не будет лишним упомянуть, что некоторые научные труды написаны Н. Ю. Хаманевой в соавторстве с коллегой по сектору административного права Н. Г. Салищевой, что свидетельствует об определенной общности их научных интересов. Так, весьма актуальной и своевременной была их небольшая, но емкая по содержанию совместная работа «Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации» [44]. Одна из трех ее глав была посвящена концепции закона об административном судопроизводстве.

Оценивая совокупность научных трудов Н. Ю. Хаманевой, можно однозначно говорить, что уже в условиях современной России конца 1990-х – начала 2000-х гг. она успешно развивала научное направление, рожденное в стенах Института, – защите субъективных прав граждан в сфере государственного управления.

АКАДЕМИЧЕСКАЯ НАУЧНАЯ ШКОЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

В 2020-е годы в Институте государства и права РАН проблемы государственного управления в современных условиях, административной ответственности, вопросы применения методов и форм государственного управления в экономике исследуют научные сотрудники сектора административного права и административного процесса под руководством доктора юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации Владимира Николаевича Плигина.

Достижения академической научной школы административного права Института позволили В. Н. Плигину успешно осуществлять законотворческую деятельность в качестве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации IV–VI созывов. При его непосредственном участии было принято более 200 федеральных законов, в том числе относящихся к административно-правовому и административно-процессуальному законодательству. В частности, была подготовка к принятию Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (принят в 2015 г.), а также разработка новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая в настоящее время продолжает дорабатываться.

Среди последних научных работ ученых сектора административистов представляется возможным выделить те, которые посвящены актуальным вопросам

теории административного права и административного процесса (в том числе системе науки административного права, предмету науки административного права, административным правоотношениям), отдельным аспектам государственного и публичного управления¹⁶. Так, доктора юридических наук, профессора Маргариту Николаевну Кобзарь-Фролову, исходя из ее научных приоритетов последних лет, можно однозначно отнести к представителям теоретического направления академической науки административного права.

Заметный вклад в развитие теоретических основ важного института административного права – института государственной службы – внес доктор юридических наук, профессор Алексей Алексеевич Гришковец. Он является автором многочисленных публикаций, среди которых можно выделить такие крупные работы, как «Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации»¹⁷ (2003) и «Государственная гражданская служба»¹⁸ (2014). Усилиями А. А. Гришкова в научном сообществе административистов развернулись дискуссии о так называемом служебном праве¹⁹ и административно-деликтном праве²⁰.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Сергей Васильевич Запольский большую часть своих теоретических научных

трудов посвятил развитию административно-правовых аспектов самофинансирования предприятий, совершенствования форм и методов государственного управления в экономике.

Заключение

Обозревая обширное и разноплановое научное наследие представителей академической научной школы административного права прошлого и настоящего, можно однозначно выделить три основных научных направления. Первое – теоретическое. Его родоначальником по праву можно назвать С. С. Студеникина, последователями которого в разное время стали Б. М. Лазарев и М. Н. Кобзарь-Фролова. Второе направление – государственно-управленческое. Его основоположником также является С. С. Студеникин. Это направление можно признать в определенной мере доминирующим. Практически все наиболее заметные представители академической научной школы административного права в большей или меньшей степени работали в этом направлении, способствовали научному осмыслению и приращению знаний к административно-правовой категории «государственное управление». Пожалуй, наиболее весомым оказался вклад таких последователей С. С. Студеникина, как Ц. А. Ямпольской, Б. М. Лазарева, при этом последний разработал теорию компетенции органов управления. Третье

¹⁶ Кобзарь-Фролова М. Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность // Государство и право. 2022. № 4. С. 90–102. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520019557-3> ; Публичная власть: система, компетенции : моногр. / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. И. В. Глазунова. Воронеж : Издат.-полигр. центр «Научная книга», 2021. 237 с. ; Кобзарь-Фролова М. Н. Государственное управление и публичное управление: соотношение понятий, связь с административным правом // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2023. № 5. С. 106–112. DOI: <https://doi.org/10.37882/2223-2974.2023.05.16>

¹⁷ Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс. М. : ДИС, 2003. 463 с.

¹⁸ Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учеб. курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Дело и сервис, 2014. 624 с.

¹⁹ Гришковец А. А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия // Государство и право. 2024. № 5. С. 59–70. DOI: <https://doi.org/10.31857/S1026945224050067>

²⁰ Гришковец А. А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2020. № 1 (53). С. 54–61.

направление – защита субъективных прав граждан в сфере государственного управления. Основателем данного направления следует однозначно признать М. Д. Заряцкова. Его концепция административной юстиции и права жалобы успешно и целенаправленно развивалась В. И. Ремневым, Н. Ю. Хамановой и другими учеными Института государства и права РАН. Нельзя не признать тот немаловажный вклад, который внесли в развитие этого направления Ц. А. Ямпольская и Н. Г. Салищева.

Востребованность идей и научных разработок представителей академической научной школы административного права несомненна. На академической площадке Института государства и права РАН на постоянной основе, как отмечалось выше, проводится посвященная административно-правовой проблематике научная конференция «Лазаревские чтения», а также конференция по актуальным проблемам финансового права «Пископинские чтения». Оба научных мероприятия неизменно привлекают внимание

не только ученых-юристов, прежде всего, административистов и представителей науки финансового права, но и авторитетных специалистов-практиков, сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, лиц, занимающих руководящие должности в федеральных и региональных органах исполнительной власти, судей. К мнению представителей академической науки административного права нередко обращается Верховный Суд Российской Федерации, который направляет в Институт государства и права РАН проекты постановлений Пленума по административно-правовой проблематике.

В целом научный коллектив сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, продолжая славные академические традиции, направляет свои силы на развитие и преумножение знаний о предмете и системе науки и отрасли административного права, административном процессе, государственной службе, статусе исполнительных органов власти и др.

Список литературы

1. Бэкон Ф. Сочинения в двух томах / составление, общ. ред. и вступит. ст. А. Л. Субботина. 2-е испр. и доп. изд. М. : Мысль, 1977. Т. 1. 590 с.
2. Петров Г. И. Сущность советского административного права / отв. ред. О. С. Иоффе. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 184 с.
3. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. 157 с.
4. Соловей Ю. П. Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 2–14.
5. Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 143 с. (Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 1).
6. Побежимова Н. И. О науке административного права: вопросы становления науки административного права и основные направления ее развития в современных условиях // О предмете науки административного права : сб. ст. по материалам круглого стола (5 окт. 2023 г.) / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. Н. Г. Андрианова. М. : Русайнс, 2024. С. 28–36.
7. Студеникин С. С. Депутатские группы на предприятиях // Советское строительство. 1932. № 6.
8. Студеникин С. С. Шефство и соцсовместительство // Вопросы профдвижения. 1934. № 4.
9. Студеникин С. С. Советский федерализм и демократический централизм // Советское государство. 1934. № 4.
10. Студеникин С. С. Добровольные общества и вовлечение масс в управление государством / под ред. А. Алымова. М. : Власть советов, 1932. 30 с.
11. Студеникин С. С. Проблемы реконструкции госаппарата на пороге второй пятилетки // Советское государство. 1932. № 9–10.
12. Студеникин С. С. О рационализации государственного аппарата // Вопросы советского строительства : сб. ст. / под ред. А. Алымова, Н. Челяпова. М., Л. : Власть советов, 1934.
13. Студеникин С. С. О перестройке центрального аппарата // Советское строительство. 1935. № 12.

14. Алымов А. А., Студеникин С. С. Реконструкция госаппарата // 15 лет советского строительства : сб. ст. к XV годовщине Октябрьской революции / под ред. Е. Пашуканиса. М. : Совет. законодательство, 1932. С. 209–288.
15. Студеникин С. С. К истории Конституции СССР // Советское строительство. 1936. № 6.
16. Бельский К. С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках. Пенза : Науч.-издат. центр «Социосфера», 2021. 458 с.
17. Ямпольская Ц. А. Семен Севастьянович Студеникин (1905–1957) // Правоведение. 1979. № 4. С. 47–51.
18. Студеникин С. С. Военно-административные нормы и их особенности // Труды Военно-юридической академии Красной Армии. 1945. № 4. С. 29–75.
19. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М. : Госюриздат, 1961. 187 с.
20. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1963. 158 с.
21. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 247 с.
22. Ремнев В. И., Быков Л. А., Маслов Н. В. Законность возбуждения уголовного дела: рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях. М. : Юрид. лит., 1967. 55 с.
23. Ремнев В. И. Научная организация деятельности аппарата управления: организационно-правовые вопросы. М. : Знание, 1975. 32 с.
24. Ремнев В. И. Право жалобы в СССР. М. : Знание, 1982. 64 с.
25. Глазунова И. В. О В. И. Ремневе, А. Е. Луневе – видных ученых-сотрудниках ИГП РАН // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1 (85). С. 77–83. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2021-3-77-84>
26. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 136 с.
27. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / отв. ред. В. Ф. Коток. М. : Изд-во АН СССР, 1954. 227 с.
28. Ямпольская Ц. А., Шорина Е. В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М. : Изд-во Акад. Наук СССР, 1955. 184 с.
29. Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. М. : Юрид. лит., 1965. 197 с.
30. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР: некоторые политические и организационно-правовые аспекты. М. : Наука, 1972. 216 с.
31. Розенбаум Ю. А. Подготовка управленческих кадров: организационно-правовые вопросы. М. : Наука, 1981. 158 с.
32. Розенбаум Ю. А. Советское государство и церковь / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1985. 174 с.
33. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / отв. ред. В. И. Ремнев. М. : Наука, 1982. 230 с.
34. Служащий советского государственного аппарата / [авт. кол.: И. Л. Бачило, В. И. Ремнев, Ю. А. Розенбаум и др.] ; отв. ред. д-р юрид. наук Ю. А. Тихомиров. М. : Юрид. лит., 1970. 276 с.
35. Проблемы эффективности работы управленческих органов / [И. Л. Бачило, Ю. А. Розенбаум, Л. А. Сергиенко и др.] ; отв. ред. д-р юрид. наук Ю. А. Тихомиров. М. : Наука, 1973. 437 с.
36. Аппарат управления социалистического государства : в 2 ч. М. : Юрид. лит., 1977. Ч. 2. 350 с.
37. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924. 96 с.
38. Ремнев В. И. Право жалобы в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 131 с.
39. Березовская С. Г., Ремнев В. И. Прокурорский надзор в СССР. Библиография, 1922–1964 гг. М., 1965. 135 с.
40. Законодательство социалистических стран о прокурорском надзоре / сост.: В. Г. Мелкумов, В. И. Ремнев. Душанбе : Ирфон, 1968. 246 с.
41. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
42. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / отв. ред. А. Е. Лунев. М. : Наука, 1970. 164 с.
43. Салищева Н. Г. Теория прав человека и гражданина. М., 1996.
44. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права РАН, 2001. 66 с.
45. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с.
46. Гражданин и аппарат управления в СССР / [А. П. Алехин, К. С. Будаева, Н. Ф. Лопатина и др. ; отв. ред. Б. М. Лазарев]. М. : Наука, 1982. 269 с.
47. Лазарев Б. М. Государственная служба. М. : ИГПАН, 1993. 15 с.
48. Пискотин М. И. Социализм и государственное управление. М. : Наука, 1984. 254 с.
49. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М. : Наука, 1981. 301 с.

50. Хаманева Н. Ю. Правовое регулирование судебного порядка рассмотрения жалоб граждан в европейских социалистически странах // *Формы государственного управления* : [сб. ст.] / отв. ред. Б. М. Лазарев ; редкол.: И. Ш. Муксинов, В. П. Рассохин. М. : ИГП АН, 1983. С. 141–148.

51. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти : моногр. М. : ИГПАН, 1997. 213 с.

References

1. Bakon F. *Essays in 2 volumes. Vol. 1*. 2nd ed. Moscow: Mysl' Publ.; 1977. 590 p. (In Russ.)
2. Petrov G. I. *The Essence of Soviet Administrative Law*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1959. 184 p. (In Russ.)
3. Petrov G. I. *Soviet Administrative and Legal Relations*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1972. 157 p. (In Russ.)
4. Solovey Yu. P. Some Thoughts on Police Law. *Administrative Law and Procedure*. 2013;7:2-14. (In Russ.)
5. Starilov Yu. N. *From Administrative Justice to Administrative Judicial Proceedings*. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 2003. 143 p. (In Russ.)
6. Pobezhimova N. I. The Science of Administrative Law: Issues in the Development of Administrative Law as a Discipline and Its Main Directions in Contemporary Contexts. In: Kobzar'-Frolova M. N., Andrianova N. G. (Eds.). *The Subject of Administrative Law*. Moscow: Rusains Publ.; 2024. P. 28–36. (In Russ.)
7. Studenikin S. S. Deputy Groups at Enterprises. *Soviet Construction*. 1932;6. (In Russ.)
8. Studenikin S. S. Patronage and Social Partnership. *Issues of the Trade Union Movement*. 1934;4. (In Russ.)
9. Studenikin S. S. Soviet Federalism and Democratic Centralism. *Soviet State*. 1934;4. (In Russ.)
10. Studenikin S. S. *Voluntary Associations and the Involvement of Citizens in State Governance*. Moscow: Vlast' sovetov Publ.; 1932. 30 p. (In Russ.)
11. Studenikin S. S. Issues of State Apparatus Reconstruction on the Eve of the Second Five-Year Plan. *Soviet State*. 1932;9-10. (In Russ.)
12. Studenikin S. S. On the Rationalization of the State Apparatus. In: Alymov A., Chelyapov N. (Eds.). *Issues of Soviet Construction*. Moscow, Leningrad: Vlast' sovetov Publ.; 1934. (In Russ.)
13. Studenikin S. S. On the Reorganization of the Central Apparatus. *Soviet Construction*. 1935;12. (In Russ.)
14. Alymov A. A., Studenikin S. S. Reconstruction of the State Apparatus. In: Pashukanis E. (Ed.). *15 Years of Soviet Construction*. Moscow: Sovetskoe zakonodatel'stvo Publ.; 1932. P. 209–288. (In Russ.)
15. Studenikin S. S. On the History of the USSR Constitution. *Soviet Construction*. 1936;6. (In Russ.)
16. Bel'skii K. S. *Administrative and Financial Law: A Series of Portrait Essays*. Penza: Sotsiosfera Publ.; 2021. 458 p. (In Russ.)
17. Yampol'skaya Ts. A. Semyon Sevast'yanovich Studenikin (1905–1957). *Pravovedenie*. 1979;4:47-51. (In Russ.)
18. Studenikin S. S. Military-Administrative Norms and Their Characteristics. *Proceedings of the Military Law Academy of the Red Army*. 1945;4:29-75. (In Russ.)
19. Lunev A. E. *Administrative Liability for Offenses*. Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1961. 187 p. (In Russ.)
20. Lunev A. E. *Ensuring Legality in Soviet Public Administration*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1963. 158 p. (In Russ.)
21. Lunev A. E. *Theoretical Challenges in Public Administration*. Moscow: Nauka Publ.; 1974. 247 p. (In Russ.)
22. Remnev V. I., Bykov L. A., Maslov N. V. *Legality in the Initiation of Criminal Cases: Reviewing Complaints and Reports of Crimes*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1967. 55 p. (In Russ.)
23. Remnev V. I. *Scientific Organization of Administrative Activities: Organizational and Legal Issues*. Moscow: Znanie Publ.; 1975. 32 p. (In Russ.)
24. Remnev V. I. *The Right to Petition in the USSR*. Moscow: Znanie Publ.; 1982. 64 p. (In Russ.)
25. Glazunova I. V. About Remnev V.I., Lunev A.E., Eminent Scientists – Employees of IGP RAS. *Legal Policy and Legal Life*. 2021;3:1:77-83. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2021-3-77-84> (In Russ.)
26. Lunev A. E., Studenikin S. S., Yampol'skaya Ts. A. *Socialist Legality in Soviet State Administration*. Moscow: Legal Publishing House of the Ministry of Justice of the USSR, 1948. 136 p. (In Russ.)
27. Yampol'skaya Ts. A. *Organs of Soviet State Administration in the Modern Period*. Moscow: Academy of Sciences of the USSR Publ., 1954. 227 p. (In Russ.)
28. Yampol'skaya Ts. A., Shorina E. V. *Administrative-Legal Issues in Strengthening State Discipline*. Moscow: Academy of Sciences of the USSR Publ., 1955. 184 p. (In Russ.)
29. Yampol'skaya Ts. A. *Public Organizations and the Development of Soviet Socialist Statehood*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1965. 197 p. (In Russ.)
30. Yampol'skaya Ts. A. *Public Organizations in the USSR: Some Political and Organizational-Legal Aspects*. Moscow: Nauka Publ.; 1972. 216 p. (In Russ.)
31. Rozenbaum Yu. A. *Training of Management Personnel: Organizational and Legal Issues*. Moscow: Nauka Publ.; 1981. 158 p. (In Russ.)

32. Rozenbaum Yu. A. *The Soviet State and the Church*. Moscow: Nauka Publ.; 1985. 174 p. (In Russ.)
33. Rozenbaum Yu. A. *Formation of Management Personnel: Socio-Legal Problems*. Moscow: Nauka Publ.; 1982. 230 p. (In Russ.)
34. Bachilo I. L., Remnev V. I., Rozenbaum Yu. A. etc. *The Employee of the Soviet State Apparatus*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1970. 276 p. (In Russ.)
35. Bachilo I. L., Rozenbaum Yu. A., Sergienko L. A. etc. *Issues of Efficiency in the Work of Management Bodies*. Moscow: Nauka Publ.; 1973. 437 p. (In Russ.)
36. *The Management Apparatus of the Socialist State. Ch. 2*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1977. 350 p. (In Russ.)
37. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right to Petition in Theory and Legislation*. Moscow, 1924. 96 p. (In Russ.)
38. Remnev V. I. *The Right to Petition in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 131 p. (In Russ.)
39. Berezovskaya S. G., Remnev V. I. *Prosecutorial Oversight in the USSR. A Bibliography, 1922–1964*. Moscow, 1965. 135 p. (In Russ.)
40. Melkumov V. G., Remnev V. I. *Legislation on Prosecutorial Oversight in Socialist Countries*. Dushanbe: Irfon Publ.; 1968. 246 p. (In Russ.)
41. Salishcheva N. G. *Administrative Procedure in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.)
42. Salishcheva N. G. *The Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1970. 164 p. (In Russ.)
43. Salishcheva N. G. *Theories of Human and Civil Rights*. Moscow, 1996. (In Russ.)
44. Salishcheva N. G., Khamaneva N. Yu. *Administrative Justice and Administrative Judicial Proceedings in the Russian Federation*. Moscow: Academic Law University under the Institute of State and Law of the RAS Publ.; 2001. 66 p. (In Russ.)
45. Lazarev B. M. *Competence of Management Bodies*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 280 p. (In Russ.)
46. Alekhin A. P., Budaeva K. S., Lopatina N. F. etc. *The Citizen and the Management Apparatus in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1982. 269 p. (In Russ.)
47. Lazarev B. M. *Public Service*. Moscow: ISLAS Publ.; 1993. 15 p. (In Russ.)
48. Piskotin M. I. *Socialism and Public Administration*. Moscow: Nauka Publ.; 1984. 254 p. (In Russ.)
49. Shorina E. V. *Control Over the Activities of Public Administration Bodies in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1981. 301 p. (In Russ.)
50. Khamaneva N. Yu. Legal Regulation of the Judicial Procedure for Considering Petitions of Citizens in European Socialist Countries. In: Lazarev B. M. (Ed.). *Forms of Public Administration*. Moscow: Institute of State and Law of the Academy of Sciences Publ.; 1983. P. 141–148. (In Russ.)
51. Khamaneva N. Yu. *Protection of citizens' rights in the sphere of executive power*. Moscow: Institute of State and Law of the Academy of Sciences Publ.; 1997. 213 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова – главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук (ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>; e-mail: adminlaw@igpran.ru;

Алексей Алексеевич Гришковец – ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства

ABOUT THE AUTHORS

Margarita N. Kobzar-Frolova – Chief Researcher of the Administrative Law and Administrative Process Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>; e-mail: adminlaw@igpran.ru;

Alexey A. Grishkovets – Leading Researcher of the Administrative Law and Administrative Process Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (10 Znamenka str., Moscow,

и права Российской академии наук (ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7936-5402>; e-mail: adminlaw@igpran.ru

119019, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7936-5402>; e-mail: adminlaw@igpran.ru

Поступила | Received
03.10.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
15.10.2024

Принята к публикации | Accepted
15.10.2024

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516

EDN: LRLMMF



Оригинальная научная статья

О некоторых современных тенденциях развития института административной ответственности (на примере экстраординарных (особых) правовых режимов)

Д. М. Лифанов

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация

✉ d.m.lifanov@usla.ru

С. Д. Хазанов

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,
Екатеринбург, Российская Федерация

✉ admp@usla.ru

Аннотация. В статье представлен сравнительный анализ конструктивных особенностей норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), основанный на правовых позициях высших законодательных (представительных), судебных органов власти, мнениях ученых-правоведов в части установления ответственности за нарушения, допущенные в условиях экстраординарных (особых) правовых режимов: военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовых режимов повышенной готовности, противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования. Особое внимание уделяется конструкции составов административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 20.3, 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.6.1, 20.7, 20.19, 20.27 КоАП РФ, и их соотношению с аналогичными нормами проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., разработанного и опубликованного Минюстом России. Сравнительный анализ диспозиций соответствующих норм административно-деликтного права позволил выявить некоторые проблемы, связанные с недостаточно точным разграничением ответственности за невыполнение требований в условиях экстраординарных (особых) правовых режимов, определением субъекта анализируемого правонарушения. Отмечается, что большинство норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов, сконструированы по типу бланкетных, отсылают к регулятивному законодательству, которое не содержит положений, указывающих на порядок их применения. Авторы полагают, что использование указанной законодательной конструкции уместно в тех случаях, когда это необходимо для эффективности реализации не только экстраординарных (особых) правовых режимов, но и правового механизма, который обеспечивает четкость и полноту регулирования ответственности за их нарушение. Резюмируется, что бессистемность и рассогласованность изменений, вносимых в законодательство об административных правонарушениях, нередко приводит к коллизионному пересечению отдельных положений КоАП РФ и обуславливает необходимость их корректировки в части формулирования объективных признаков правонарушения и установлению степени соответствия санкций статей гл. 20 КоАП РФ количественному и качественному аспектам строгости системы административных наказаний. В связи с вышеизложенным авторами предлагается применять комплексный подход к проработке норм действующего административно-деликтного законодательства, в частности содержания положений гл. 20 КоАП РФ, разработать методические рекомендации по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, связанным с реализацией экстраординарных (особых) правовых режимов деятельности публичной администрации.

© Лифанов Д. М., Хазанов С. Д., 2024

Ключевые слова: экстраординарные правовые режимы, чрезвычайное законодательство, административная ответственность, административно-деликтное право, публичная администрация, законопроектная деятельность

Финансирование. Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта «Экстраординарные правовые режимы деятельности публичной администрации: проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики».

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Лифанов Д. М., Хазанов С. Д. О некоторых современных тенденциях развития института административной ответственности (на примере экстраординарных (особых) правовых режимов) // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 490–516. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516>. EDN: <https://elibrary.ru/rlmmf>

Original scientific article

On Some Modern Trends in the Development of the Institution of Administrative Responsibility (Using the Example of Extraordinary (Special) Legal Regimes)

D. M. Lifanov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ d.m.lifanov@usla.ru

S. D. Khazanov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ admp@usla.ru

Abstract. This article presents a comparative analysis of the structure of norms in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, based on positions of the highest legislative and judicial authorities, as well as the opinions of legal scholars on administrative liability for violations committed under extraordinary legal regimes (including states of emergency, high-alert, and anti-terrorism regimes). Particular attention is given to administrative offenses outlined in Articles 20.3, 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.6.1, 20.7, 20.19, and 20.27 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, and their relationship to similar norms in the Draft of the Administrative Code from May 29, 2020, developed by the Russian Ministry of Justice. It is noted that most norms regarding administrative liability for violations under extraordinary legal regimes are drafted as blanket norms that refer to regulatory laws, often without detailed guidance on their application. The Authors suggest that using this legislative approach is appropriate in cases where it enhances the effective implementation of extraordinary regimes and ensures clarity in the regulation of accountability. The Authors conclude that inconsistent changes to administrative legislation can lead to conflicts within the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and propose a comprehensive approach to improving administrative legislation, specifically in Chapter 20 of the Code. This includes developing methodological recommendations to support administrative offense cases related to extraordinary legal regimes.

Keywords: extraordinary legal regimes, emergency legislation, administrative responsibility, administrative and tort law, public administration, legislative activity

Funding. The article was prepared within the framework of the scientific project: “Extraordinary legal regimes of public administration: problems of improving legislation and law enforcement practice”.

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Lifanov D. M., Khazanov S. D. On Some Modern Trends in the Development of the Institution of Administrative Responsibility (Using the Example of Extraordinary (Special) Legal Regimes). *Siberian Law Review*. 2024;21(4):490-516. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-490-516>. EDN: <https://elibrary.ru/lrlmmf> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

За последнее время значительно увеличилось количество принятых нормативных правовых актов, устанавливающих порядок реализации экстраординарных (особых) правовых режимов¹. Данными актами предусматриваются ограничения, налагаемые на органы, граждан и организации, в том числе: ограничение свободы передвижения по территории, на которой введен специальный административно-правовой режим; ограничение в отношении отдельных видов финансово-хозяйственной деятельности; установление особого порядка реализации пищевых продуктов, лекарственных средств, товаров первой необходимости, оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, специальных средств; запрещение или ограничение массовых мероприятий, деятельности средств массовой информации. Важнейшим элементом содержания правовой конструкции режима также является ответственность за осуществление носителем режима функций². В условиях экстраординарных (особых) правовых режимов ответственность наступает за нарушение требований, предусмотренных федеральными конституционными и фе-

деральными законами, иными нормативными правовыми актами. В частности, юридическая ответственность за правонарушение, совершенные при введении специальных административно-правовых режимов (далее – САПР), установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). КоАП РФ содержит гл. 20, посвященную административным правонарушениям, посягающим на общественную безопасность общественный порядок. Она предусматривает целый ряд норм, определяющих административно-правовые санкции за нарушение положений чрезвычайного законодательства. Важное значение при этом имеют вопрос разграничения норм административно-деликтного права, которые имеют коллизионное «пересечение» в условиях реализации САПР.

В юридической науке приводятся различные подходы к рассмотрению экстраординарных (особых) правовых режимов³ [1–4]. Ученые по-разному определяют разновидности экстраординарных (специальных) административно-правовых режимов. Некоторые из них имеют довольно сложные конструкции,

¹ См., напр.: О дополнительных мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» : указ Президента Рос. Федерации от 25 авг. 2023 г. № 641 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 35, ст. 6636 ; О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : указ Президента Рос. Федерации от 19 окт. 2022 г. № 756 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 43, ст. 7381 ; О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : указ Губернатора Свердловск. обл. от 18 марта 2020 г. № 100-УГ // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2024) ; О введении режима повышенной готовности на территории Липецкой области : указ губернатора Липецк. обл. от 15 июня 2023 г. № 43 // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2024).

² Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 21.

состоящие из «первичных режимов и надстраиваемых на них и на их основе вторичных режимов» [5, с. 184–185]. Существует также подход, предлагающий выделять следующие виды специальных административно-правовых режимов: чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции и чрезвычайной ситуации [6, с. 94–165]. Анализ специальной литературы показывает, что необходимо выработать единообразный подход к пониманию экстраординарных (специальных) правовых режимов, обеспечению согласованности применения федерального и регионального законодательства, в том числе путем одновременной модернизации чрезвычайного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Представляется, что к экстраординарным правовым режимам относятся режимы военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельности, закрытого административно-территориального образования (далее – ЗАТО). Некоторые ученые выстраивают их в один понятийный ряд ввиду наличия для этого необходимых признаков. Так, по мнению С. А. Старостина, режим ЗАТО относится к чрезвычайным, поскольку установлен соответствующим федеральным законом [7]. Согласно пп. 1, 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» Правительством РФ в ЗАТО устанавливается особый режим безопасного функционирования органов исполнительной власти, организаций и (или) объектов, предполагающий та-

кие ограничения, которые предусмотрены и в рамках других САПР. В свою очередь С. М. Зырянов также относит режим ЗАТО к вторичным специальным административно-правовым режимам, при этом не анализирует его с точки зрения чрезвычайности [2, с. 76]. На наш взгляд, чрезвычайность режима ЗАТО проявляется в расширении экстраординарных полномочий органов местного самоуправления ЗАТО в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (ч. 2 ст. 4⁴).

Вышеуказанные правовые режимы имеют нормативное закрепление на уровне федерального законодательства и обеспечиваются целым набором административно-правовых средств, в частности, положениями, устанавливающими обстоятельства (основания), порядок и условия введения САПР (привлечение специальных сил и средств), особые полномочия органов публичной администрации, правовое положение (ограничения и запреты), гарантии и ответственность за нарушение требований САПР [4, с. 140–144]. Анализ влияния экстраординарного режима на установление санкции нормы в административно-деликтном законодательстве показывает несоответствие между спецификой содержания такого режима и строгостью мер юридической ответственности. В частности, санкция за нарушение режима контртеррористической операции предусматривает штраф для граждан в размере 500 руб., требований режима чрезвычайного, военного положения – от 500 до 1 тыс. руб., режима в ЗАТО – от 3 до 5 тыс. руб. С другой стороны, значительные размеры административного штрафа (до 30 тыс. руб.) предусмотрены за правонарушения

³ См., напр.: *Старостин С. А.* Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 33 с. ; *Рушайло В. Б.* Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 347 с.

⁴ *О закрытом административно-территориальном образовании* : закон Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Рос. газ. 1992. 26 авг.

в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Как отмечает П. В. Ремизов, «многочисленные точечные, несистемные изменения, вносимые в КоАП РФ, привели к тому, что санкции многих норм об административных правонарушениях перестали отражать их реальную степень общественной опасности» [8, с. 44]. Особенно это касается норм, предусматривающих ответственность за нарушение требований экстраординарных административно-правовых режимов, например, ст.ст. 20.5 и 20.27 КоАП РФ [9]. В настоящий момент общее количество законопроектов, внесенных в ГД ФС РФ, исчисляется сотнями пакетами законов⁵, однако предусматриваемые ими изменения являются несистемными и нередко ведут к рассогласованию отдельных положений КоАП РФ. Так, например, в проекте КоАП РФ от 18 декабря 2015 г. нормы, предусматривающие ответственность за невыполнение норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 37.7), требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 38.13), рассредоточены в различных главах Особенной части КоАП РФ. В частности, ст. 37.7 помещена в гл. 37 «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность», ст. 38.13 – в гл. 38 «Административные правонарушения в области воинской обязанности, военно-транспортной обязанности и гражданской обо-

роны»⁶. В проекте КоАП РФ от 30 октября 2015 г., напротив, предложено включить административные правонарушения в сфере обеспечения пожарной безопасности, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в отдельную главу, где предусмотрены два состава административных правонарушений: невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 387), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 388)⁷. Представляется, что применение нумерации, используемой в ряде кодексов, включая Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, имеет определенное практическое применение, однако потребует пересмотра всего законодательного массива.

Принимая во внимание то, что значительное количество указанных правовых актов уже становилось предметом изучения современных исследователей в разных аспектах [10; 11], позволим себе остановиться лишь на наиболее актуальных в настоящее время законопроектах. В частности, предлагается провести сравнительный анализ действующего КоАП РФ и проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., разработанного Минюстом России⁸, и, подробно рассмотрев особенности конструирования отдельных элементов соответствующих норм, определить некоторые тенденции и возможные перспективы совершенствования правового

⁵ Так, по состоянию на 12 декабря 2023 г. на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находилось 42 законопроекта, а в архиве текущего и предыдущих созывов – 837 (Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (далее – СОЗД ГАС «Законотворчество»)). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 12.12.2023).

⁶ Законопроект № 957581-6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 14.02.2024).

⁷ Законопроект № 917598-6. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 14.02.2024).

⁸ Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=102447> (дата обращения: 14.02.2024).

регулирования административной ответственности за нарушение требований чрезвычайного законодательства.

ОСОБЕННОСТИ КОНСТРУИРОВАНИЯ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КоАП РФ И ЕГО ОБНОВЛЕННОГО ПРОЕКТА

Рассматривая нормы об административной ответственности в сфере общественной безопасности и общественного порядка, необходимо отметить, что они являются частью чрезвычайного законодательства, включающего федеральные⁹ и региональные¹⁰ нормы, ведомственные акты¹¹, которые затрагивают такие экстраординарные (особые) правовые режимы. Ответственность за нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов характеризуется бланкетным спо-

собом юридической регламентации. Исключением, пожалуй, являются те нормы чрезвычайного законодательства, которые предусматривают ее дифференциацию на конкретные виды юридической ответственности¹². Вместе с тем указанные нормы носят общий характер, а их применение обеспечивается посредством привязки к конкретным положениям отраслевого законодательства, в частности трудового, гражданского, административно-деликтного и уголовного законодательства.

Анализ действующего законодательства в части установления административной ответственности за нарушение режимов повышенной готовности, чрезвычайного и военного положения, правовых режимов противодействия терроризму, экстремистской деятельности следует начать с рассмотрения технико-юридических особенностей закрепления соответствующих

⁹ *О военном положении* : федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 27, ст. 3924 ; *О чрезвычайном положении* : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4153 ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 4 нояб. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 45, ст. 7668 ; *О противодействии экстремистской деятельности* : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 28 дек. 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1, ч. 1, ст. 16 ; *О противодействии терроризму* : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3690.

¹⁰ См., напр.: *О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон г. Москвы от 5 нояб. 1997 г. № 46 // Ведомости Моск. Думы. 1998. № 2 ; *О защите населения и территорий Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Моск. обл. от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ // Ежедн. новости. Подмосковье. 2005. 14 мая ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге* : закон Санкт-Петербурга от 20 окт. 2005 г. № 514-76 // С.-Петерб. ведомости. 2005. 12 нояб. ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области* : закон Свердловск. обл. от 27 дек. 2004 г. № 221-ОЗ // Обл. газ. 2004. 29 дек.

¹¹ См., напр.: *Об утверждении обязательных для выполнения требований к критически важным объектам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, правообладателями которых являются Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека или организации, эксплуатирующие критически важные объекты, в отношении которых Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет координацию и регулирование деятельности* : приказ Роспотребнадзора от 17 авг. 2023 г. № 516 ; *Об утверждении Положения о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций войск национальной гвардии Российской Федерации единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций* : приказ Росгвардии от 22 апр. 2021 г. № 140 ; *Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве финансов Российской Федерации* : приказ Минфина России от 28 апр. 2020 г. № 79н. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Так, ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ст. 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» содержат положения, закрепляющие административную ответственность граждан, должностных лиц и организаций.

норм административно-деликтного права. Так, исследуемые правовые нормы помещены в главу, которая посвящена административным правонарушениям, посягающим на общественную безопасность (гл. 20 КоАП РФ – ст.ст. 20.5, 20.5.1, 20.6, 20.7, 20.19, 20.27). Отметим, что рубрикация Кодекса таким образом отчасти не соответствует новым тенденциям развития законодательства об административных правонарушениях. В частности, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. правонарушения, посягающие на общественную безопасность, предлагается поместить в гл. 39, предусматривающую следующие статьи: 39.8, 39.9, 39.10, 39.14, 39.27. Таким образом, незакрепле-

ние в названии соответствующей главы словосочетания «общественный порядок» говорит о том, что законодатель представляет родовой объект административного правонарушения в несколько усеченном виде. Представляется некорректным представлять объект правонарушения в таком значении, поскольку это имеет существенное значение для квалификации правонарушения и правильного восприятия последовательности изложения нормативного материала.

Исследуя количественные данные о рассмотренных судами делах об административных правонарушениях, можно выделить следующие статистические показатели (рис. 1, 2).

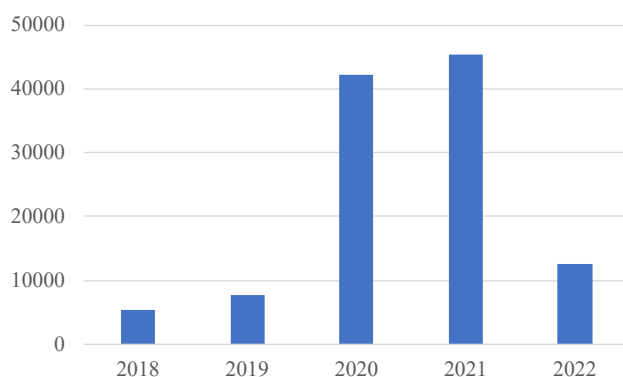


Рис. 1. Количество рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 20.3, 20.5, 20.6, 20.7 КоАП РФ

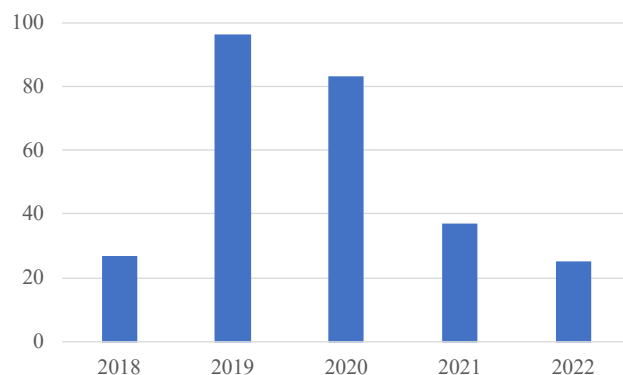


Рис. 2. Количество рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.27 КоАП РФ

Следует сразу оговориться, что в обобщенные результаты не вошла статистика по ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая ведется в период, начиная с 2022 г., когда в общей сложности было рассмотрено 657 340 дел об административных правонарушениях. Нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ), невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ), невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ) в соответствии со статистическими показателями Судебного департамента при Верховном Суде РФ объединены в одну графу, в том числе ввиду подведомственности дел одному и тому же субъекту административной юрисдикции¹³, что представляется не совсем корректным, поскольку не позволяет обозначить количественные расхождения между вышеуказанными составами административных правонарушений¹⁴. С другой стороны, установить количественные показатели применения ст.ст. 20.5.1, 20.19 КоАП РФ не представилось возможным ввиду отсутствия какой-либо статистической информации на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

Как видно из приведенной таблицы, наибольший удельный вес пришелся на правонарушения, связанные несоблюдением требований законодательства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом количество административных

правонарушений за нарушение правового режима противодействия терроризму незначительно, что объясняется степенью их общественной опасности и действием механизма распределения (перераспределения) элементов карательного воздействия за предусмотренные в уголовном законе деяния.

Рассматривая режим чрезвычайного положения, необходимо отметить, что ответственность за его нарушение предусмотрена ст. 20.5 КоАП РФ. Данная норма регламентирует общественные отношения в сфере обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ. Предметом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, выступают требования режима чрезвычайного положения¹⁵, предусмотренные, в частности, гл. III Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о ЧП)¹⁶, поскольку диспозиция данной нормы является бланкетной и для правильной квалификации правонарушения следует руководствоваться положениями вышеуказанного закона.

Вместе с тем в литературе высказывается иная позиция в пользу понимания объекта данного состава административного правонарушения общественных отношений, которые возникают в сфере реализации правового механизма обеспечения безопасности [12]. Представляется, что определение объекта сформулировано предельно широко и может включать в себя иные юридические

¹³ См., напр.: *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-25 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-30 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-31 ; *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 авг. 2014 г. № 18-АД14-32. Документы опубликованы не были. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁴ *Судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями* // Судеб. департамент при Верхов. Суде Рос. Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/?id=5> (дата обращения: 18.12.2023).

¹⁵ *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий* / В. В. Гушин, В. В. Денисенко, А. В. Мартынов [и др.] ; под общ. ред. Б. В. Россинского. М. : Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. XI–XII. 592 с.

¹⁶ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 23, ст. 2277.

средства, посредством которых «осуществляется резульативное правовое воздействие на общественные отношения, поведение людей»¹⁷. Следовательно, объект правового регулирования должен охватывать отношения, связанные с несоблюдением особого юридического режима регулирования чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Важной особенностью данной нормы является ее неприменение в отношении нарушения правил комендантского часа. Вместе с тем введение комендантского часа входит в перечень мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения (п. «а» ст. 12 Закона о ЧП). Кроме того, Закон о ЧП предусматривает порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа (ст. 31). Таким образом, очевидно, что нарушение правил комендантского часа может охватываться нормой ст. 20.5 КоАП РФ и обуславливает необходимость последующей корректировки ее диспозиции.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, являются граждане и должностные лица. При этом отдельные авторы выделяют также специальных субъектов, например, военнослужащих [8], что не совсем корректно. Военнослужащие несут ответственность в особом порядке, поскольку состав ст. 20.5 КоАП РФ не поименован в положениях ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ. Анализ санкции ст. 20.5 КоАП РФ свидетельствует о том, что она не применяется к юридическим лицам. Однако Закон о ЧП предусмат-

ривает возможность ограничения прав хозяйствующих субъектов, организаций (например, по смыслу пп. «в»–«д» ст. 13 данного закона), что позволяет рассматривать их в качестве участников САПР, которые могут совершать умышленно либо по неосторожности действия, подпадающие под принимаемые в рамках режима чрезвычайного положения ограничительные меры и запреты.

Представляется, что отсутствие целесообразности внесения соответствующих изменений в проект КоАП РФ от 29 мая 2020 г. обусловлено тождественностью действий юридического лица действиям лиц физических. Однако для законодательного установления административной ответственности необходимо установление характера конкретных физических лиц, ответственных за нарушение требований режима чрезвычайного положения, что исключает возможность привлечения коллективного субъекта в качестве «фактического нарушителя»¹⁸.

Федеральным законом от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ в КоАП РФ введена ст. 20.5.1, санкция которой предусматривает административное наказание для граждан и должностных лиц в виде административного ареста на срок до тридцати суток¹⁹. Исходя из последовательности изложения в гл. 20 КоАП РФ нормативного материала, становится очевидным, что наказание в виде административного ареста может быть применено как к гражданам, так и к должностным лицам за нарушение требований любого экстраординарного (особого) правового режима, в том числе режимов чрезвычайных ситуаций природного

¹⁷ Мелехин А. В. Теория государства и права : учеб. М. : Маркет ДС, 2007. С. 399.

¹⁸ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 2.1, части 2 статьи 2.2, части 1 статьи 4.5 и части 1 статьи 11.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Востокфлот» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 июля 2021 г. № 39-П. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 26, ст. 4673.

и техногенного характера, противодействия терроризму, в ЗАТО. Полагаем, что нарушение требований экстраординарных (особых) правовых режимов должно предполагать соответствие по крайней мере качественной строгости системы административных наказаний, в частности административного ареста, которое не предусмотрено ст.ст. 20.6, 20.19 и 20.27 КоАП РФ. Вместе с тем в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. законодателем не предусмотрена возможность закрепления административного ареста в качестве санкции соответствующих норм либо правовое регулирование административной ответственности отсутствует вовсе, например, за нарушение режима военного положения (ст. 20.5.1 КоАП РФ).

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5.1 КоАП РФ, являются отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом – положения, установленные в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ по вопросам военного положения. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия и предусматривает такой факультативный элемент, как средство совершения правонарушения – транспортное средство (ч. 2). Особенностью конструирования санкции состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5.1 КоАП РФ, является дополнительное наказание в виде конфискации транспортного средства. В других нормах гл. 20 КоАП РФ, которые содержат составы административных правонарушений, посягающих на общественный порядок

и общественную безопасность, данное наказание не предусмотрено. Полагаем, что оно не соразмерно общественной вредности таких нарушений, поскольку размер административного штрафа составляет от пятисот до одной тыс. руб. Кроме того, исходя из особенностей законодательного конструирования и изложения нормативного материала, следует привести в соответствие санкцию ст. 20.5.1 КоАП РФ, указав в качестве дополнительного наказания конфискацию транспортного средства, *являющегося орудием совершения административного правонарушения*, или без таковой. Субъектами правонарушений являются граждане и должностные лица. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью. Поскольку ст. 20.5.1 КоАП РФ введена в 2023 г.²⁰, законодатель не мог предусмотреть возможность урегулирования в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. соответствующих правоотношений. Вместе с тем к проекту указанного федерального закона отсутствует пояснительная записка, обосновывающая необходимость принятия данной нормы, так как законопроект в редакции первого чтения отсутствовал.

Нормативное регулирование административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрено ст. 20.6 КоАП РФ. Объектом административного правонарушения являются общественные отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом – требования норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [6], которые определены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

²⁰ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 24 июня 2023 г. № 265-ФЗ ...

характера» (далее – Закон о ЧС)²¹ и другими нормативными актами²².

В соответствии с п. 5 ст. 27 Закона о ЧС государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Данным органом является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). За последние несколько лет сотрудниками МЧС России было составлено в общей сложности около 9 тыс. протоколов по результатам надзорных мероприятий в соответствии с КоАП РФ, привлечено более 4 тыс. лиц к административной ответственности по ст.ст. 20.6, 20.7 КоАП РФ. Следует отметить, что статистика по количеству составленных протоколов об административных правонарушениях по ст. 20.6, 20.7 КоАП РФ ведется с 2021 г.: за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ) составлено более 2 тыс. протоколов, за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ) – 78 протоколов²³.

Анализ диспозиции ст. 20.6 КоАП РФ свидетельствует о том, что она носит отсылочный характер. Это вносит некоторую неопределенность в возможность установления такого элемента состава

административного правонарушения как объективная сторона. Для правильной квалификации, по мнению отдельных исследователей, существенное значение имеет определение конкретных требований ПЛЧС и правил поведения при ЧС, которые не были выполнены юридическими или должностными лицами [13]. Санкция ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает ответственность должностных лиц, юридических лиц за невыполнение обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Однако Закон о ЧС также содержит положений, закрепляющих обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 19). В связи с этим следует согласиться с Н. Ф. Поповой, которая указала на необходимость внесения изменений в ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, определив в качестве субъекта правонарушения граждан [14]. Аналогичную позицию занимает Н. В. Полякова, отмечая необходимость расширения юридического состава ст. 20.6 КоАП РФ с точки зрения субъекта правонарушения [12].

Объективная сторона ст. 20.6 КоАП РФ в отличие от ст. 39.9 в проекте КоАП РФ характеризуется более точной формулировкой несоблюдения требований *норм и правил* по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Полагаем, что формулировка «требования и обязанности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

²¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1994. № 35, ст. 3648.

²² См., напр.: *О защите населения и территории Хабаровского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Хабаровск. края от 1 марта 1996 г. № 7 // Приамурск. ведомости. 1996. 21 марта ; *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Респ. Башкортостан от 14 марта 1996 г. № 26-з // Известия Башкортостана. 1996. 28 марта ; *О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : закон Краснодарск. края от 13 июля 1998 г. № 135-КЗ // Кубанск. новости. 1998. 23 июля.

²³ *Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований* (Москва, 2021–2023). URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2021-12-03/d348815056c494cf598d79113458f4af.pdf>; <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2022-05-12/4cfea462b33cd03b2dbb1028ee5a0dbe.pdf>; <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2023-04-24/f0a268e565687fa6826c257a3fc71265.pdf> (дата обращения: 26.12.2023).

безотносительно к положениям нормативных актов, устанавливающих требования и правила по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, может создать возможность произвольного правоприменения указанной нормы.

С другой стороны, диспозиция ст. 39.9 в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. более конкретизирована, содержит указание место совершения административного правонарушения – организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты, организации, если эти организации (их структурные подразделения) или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Полагаем, что наиболее удачным решением законодателя в этом вопросе является редакция ст. 20.6 КоАП РФ в связи с ее предельно широкой формулировкой, которая может предусматривать объекты не только производственного, но и социального назначения.

Кроме того, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. описаны квалифицированные составы административных правонарушений по ст. 39.9, в рамках которых определены факультативные признаки объективной стороны (время) и субъект (органы местного самоуправления, органы государственной власти). Указанные признаки объективной стороны были «объединены» в ч. 6 ст. 39.9 проекта КоАП РФ. Полагаем, что установление дополнительных видов административных наказаний для организаций, не эксплуатирующих потенциально опасные объекты или критически важные объекты, не включенных в установленном порядке в состав сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ч. 2 ст. 39.9 проекта КоАП РФ), нецелесооб-

разно, поскольку действующая редакция ст. 20.6 КоАП РФ не содержит указания на субъект административного правонарушения. Следовательно, субъектно-режимный подход к конструированию ст. 39.9 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. представляется неправильным, поскольку перегружает норму и вступает в коллизию со ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение режима чрезвычайной ситуации. Реализация такого признака объективной стороны состава административного правонарушения, как время предопределила необходимость введения отдельной нормы ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации (угрозе ее возникновения). Такой подход нам представляется правильным ввиду того, что позволяет определить иные, в том числе факультативные, признаки объективной стороны, последствия совершения административного правонарушения, разграничить его с уголовно наказуемым деянием.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) актуализировались проблемы применения ст.ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ. Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ была введена ст. 20.6.1 КоАП РФ, которая содержит два состава административных правонарушений за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (ч. 1) и повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу (ч. 2). Критерием разграничения вышеуказанных норм является законодательная оговорка о неприменении ст. 20.6.1 КоАП РФ к случаям, предусмотренным чч. 1, 3 ст. 6.3 КоАП РФ. По мнению отдельных исследователей, такая формулировка исключает возможность установления «непосредственных признаков, позволяющих провести разграничение между смежными составами

правонарушений» [15, с. 239]. Очевидно, что норма ст. 20.6.1 КоАП РФ является общей по отношению к ст. 6.3 КоАП РФ и поэтому закономерны соответствующие корректировки в законодательство об административных правонарушениях для элиминирования и недопущения возникновения правовых коллизий.

В данном контексте справедливым представляется мнение Г. Н. Василенко, И. К. Лобанова, что «нормы чч. 1 и 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ были добавлены экстренно и без каких-либо пояснений» [16, с. 184]. На наш взгляд, важное теоретическое и практическое значение для согласованного применения норм ст.ст. 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ имеет правовая позиция Верховного Суда РФ, изложенная в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (далее — Обзор)²⁴. В Обзоре подчеркивается, что ст. 20.6.1 и ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ соотносятся как общая и специальная нормы. Следовательно, за нарушение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, предусмотренных Законом о ЧС лицо подлежит ответственности по ст. 20.6.1 КоАП РФ, в то время как нарушение карантинных мер влечет за собой применение мер ответственности по ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6.1 КоАП РФ, выступают отношения в области обеспечения общественного порядка

и общественной безопасности, предметом — правила поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Поскольку по своей юридической конструкции административное правонарушение является материальным, к составообразующему признаку объективной стороны состава правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.6.1 КоАП РФ, относятся последствия в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу при условии, что оно не охватывается нормой ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ и не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. Субъектами административного правонарушения выступают граждане, должностные лица и юридические лица. Субъективная сторона характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Важно отметить, что региональная нормотворческая практика несколько противоречива в части правового обоснования введения режима повышенной готовности и принятия ограничительных мер в связи с пандемией COVID-19. С одной стороны, подзаконные нормативные акты содержат ссылки на профильные федеральные законы и (или) указы Президента РФ, с другой — дается соответствующая ссылка только на Закон о ЧС либо Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁵. В некоторых документах имеются ссылки на оба

²⁴ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 17 февр. 2021 г. // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2021. № 4.

²⁵ См., напр.: *О введении* в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области : постановление Губернатора Моск. обл. от 12 марта 2020 г. № 108-ПП (ред. от 8 февр. 2021 г.) // Ежедн. новости. Подмосковье. 2021. 9 февр.

упомянутых закона²⁶. Нет однозначного понимания как в теории, так и в правоприменительной практике порядка реализации в условиях режима повышенной готовности такой правоограничительной меры, как ограничение передвижений граждан, предусмотренного Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [16, с. 184]. Как отмечает А. А. Затолокин, «такое положение дел, при котором субъектами правоприменения нивелируются различия между двумя разными составами административных правонарушений, допускаются административные усмотрения, чуждые фундаментальным основам административного права и процесса» [17, с. 81]. В частности, практике известны случаи переквалификации со ст. 6.3 КоАП РФ на ст. 20.6.1 КоАП РФ²⁷.

В этом контексте особое внимание следует обратить на законодательство об административных правонарушениях г. Москвы. Так, рассматривая норму ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, можно выделить следующие конструктивные элементы его состава. Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом — требования нормативных правовых актов г. Москвы, направленные на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории г. Москвы. Соответственно, предмет административного правонарушения более конкретизирован применительно к регио-

нальному законодательству. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия и выражается в невыполнении правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 6.3 КоАП г. Москвы. Указанная норма сформулирована таким образом, что лицо подлежит административной ответственности по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, если его действия (бездействие) не содержит признаков уголовно наказуемого деяния и не влечет административной ответственности в соответствии с КоАП РФ. Как отмечают А. В. Куракин и Д. В. Карпукhin, «репрессивный потенциал» содержащихся в указанной норме предписаний заключается в том, что «позволяет привлечь граждан к административной ответственности за нарушение любых ограничений, которые установлены указами мэра Москвы в рамках режима повышенной готовности и “самоизоляции”» [18, с. 87]. Другого мнения придерживается О. В. Панкова, которая полагает, что нарушение гражданами предписаний, установленных указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ, полностью охватывается п. 2.3 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» и в силу этого подпадает под действие ч. 2 ст. 6.3

²⁶ См., напр.: О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) : указ Губернатора Свердловск. обл. от 18 марта 2020 г. № 100-УГ (ред. от 4 февр. 2021 г.). Доступ из СПС «Гарант».

²⁷ Постановление Шипуновского районного суда Алтайского края № 5-14/2021 от 4 марта 2021 г. по делу № 5-14/2021 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://actofact.ru/case-22RS0064-5-14-2021-2021-02-02-1-0/> (дата обращения: 26.02.2024) ; Постановление Кизилюртовского городского суда Республики Дагестан от 28 июля 2020 г. по делу № 5-633/2020 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/eJ2txqdmu2xS/> (дата обращения: 26.02.2024) ; Постановление Родниковского районного суда Ивановской области от 8 апреля 2020 г. по делу № 5-55/2020 // Судеб. и норматив. акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/61R76e4ZOBLL3/> (дата обращения: 26.02.2024).

КоАП РФ, а потому дополнительной квалификации по ч. 2 ст. 3.18.1 КоАП Москвы не требует [19; 20]. Полагаем, что наличие «сетевой системы», обусловленной вертикальными и горизонтальными связями отраслевых норм [21, с. 121–122], означает, что фактическое основание административной ответственности применительно к сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в каждом конкретном случае зависит от того, на каком уровне происходит реализация положений Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» – посредством предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей, решений Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления или уполномоченных должностных лиц иных государственных органов. Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы, являются граждане, должностные лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица²⁸. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью.

Изучение состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.19 КоАП РФ, позволяет выделить следующие его конструктивные элементы. Во-первых, объектом правонарушения являются общественные отношения в области охраны общественной безопасности, предметом – правила особого режима в ЗАТО, которые регламентированы Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», постановлени-

ем Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655²⁹. Соответственно, формулировка диспозиции ст. 20.19 КоАП РФ носит бланкетный характер, содержит отсылку на Закон о ЗАТО. В частности, ст. 3 Закона о ЗАТО определены меры, вводимые в связи с установлением особого режима безопасного функционирования организаций и объектов, порядок обеспечения такого режима, осуществления предпринимательской деятельности и иные особенности, а также ответственность граждан за нарушение особого режима безопасного функционирования организаций и объектов ЗАТО (п. 4). Таким образом, бланкетная норма, предусмотренная п. 4 ст. 3 Закона о ЗАТО, также содержит отсылку к специальному закону, а именно ст. 20.19 КоАП РФ.

Кроме того, отмечается расширение признаков объективной стороны нарушения особого режима в ЗАТО и уточнение диспозиции ст. 20.19 КоАП РФ. Так, в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. предлагается ввести ст. 39.12 «Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО), особого правового режима зоны с особыми условиями использования территорий вокруг объекта использования атомной энергии (зона безопасности)». Диспозиция указанной статьи предусматривает административную ответственность за въезд на территорию зоны безопасности и (или) пребывание на ней лиц и транспортных средств без разрешения (уведомления) организации, эксплуатирующей объект использования атомной энергии, вокруг которого установлена зона безопасности. Тем самым уточняется содержание объективной стороны состава административного правонарушения.

²⁸ См., напр.: *Решение* Кунцевского районного суда г. Москвы от 11 февраля 2021 г. URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/files/2017/Resheniesyda11022021.pdf> (дата обращения: 15.02.2024).

²⁹ *Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1998 г. № 655 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27, ст. 3180.

Представляется, что конкретизация в этой части избыточна, поскольку особый режим безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО предполагает ограничения на въезд или постоянное проживание граждан на территории ЗАТО (п. 1 ст. 3 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»). Указание в диспозиции ст. 39.12 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. объекта атомной энергии, вокруг которого установлена зона безопасности, в качестве факультативного признака объективной стороны правонарушения (места), по нашему мнению, нецелесообразно, поскольку сужает сферу применения данной нормы.

Следует отметить, что название ст. 39.12 дополнено следующей формулировкой: «нарушение... особого правового режима зоны с особыми условиями использования территорий вокруг объекта использования атомной энергии (зона безопасности)». При этом Закон о ЗАТО не содержит положений, определяющих особый правовой режим закрытого административно-территориального образования. Напротив, законодатель указывает на особый режим безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО. Порядок определения зоны безопасности с особым правовым режимом (далее – зона безопасности) объекта использования атомной энергии утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2017 г. № 749 (далее – Правила)³⁰. При этом

действие указанных Правил «не распространяется на объекты, расположенные в закрытых административно-территориальных образованиях» (п. 1). Следовательно, некорректно рассматривать в рамках диспозиции одной нормы сразу несколько правовых режимов, которые регламентируются отдельными законодательными актами.

Предлагаемое законодателем изменение санкции статьи за нарушение особого режима в ЗАТО, связанное с усилением административной ответственности, свидетельствует о некоторой неопределенности в данном вопросе. Как отмечает Н. А. Морозова, «на протяжении последних 10 лет прослеживается тенденция к значительному ужесточению законодательства об административных правонарушениях, что выражается... в установлении высоких размеров штрафов и чрезмерном увлечении безальтернативными санкциями» [22, с. 138]. На наш взгляд, предлагаемые в проекте КоАП РФ от 29 мая 2020 г. санкции за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 39.12, неадекватны степени общественной вредности данного деяния. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ меры юридической ответственности должны быть справедливыми, соразмерными, дифференцированными³¹, а меры административной ответственности, в частности – предполагать определенную усредненность оценки законодателем соответствующего деяния и его возможных

³⁰ Об утверждении Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 2017 г. № 749 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 27, ст. 4049.

³¹ См., напр.: *По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30, ст. 3988 ; *По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 дек. 1996 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 197.

неблагоприятных последствий (курсив наш — Д. Л., С. Х.)³². Двукратное увеличение верхней границы размера административного штрафа, предусмотренного ст. 39.12 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., по сравнению с действующей редакцией ст. 20.19 КоАП РФ, создает значительный потенциал для дискреции юрисдикционного органа и в целом соответствует «средней оценке» ответственности за нарушение САПР (от 3 тыс. до 10 тыс. руб.). Однако санкция за нарушение особого режима в ЗАТО является безальтернативной и, как представляется, может быть дополнена мерой ответственности в виде административного ареста сроком до тридцати суток. В связи с этим следует согласиться с представителями науки административного [22] и уголовного [23] права, которые негативно оценивают увеличение числа безальтернативных санкций в структуре закона.

Административные правонарушения, предусмотренные гл. 20 КоАП РФ, отнюдь не исчерпываются вышеперечисленными видами общественно вредных деяний. Рассматривая вопросы правового закрепления административной ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ³³), следует уделить внимание конструкции указанного состава административного правонарушения и его соотношению с аналогичной нормой в проекте КоАП РФ от 29 мая 2022 г.

Представляется, что включение Федеральным законом от 6 ноября 2011 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 20.6 и 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в содержание диспозиции нормы ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ положений, закрепляющих ответственность за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, было вызвано «отсутствием норм административного воздействия за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны»³⁴.

Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, предметом — требования и мероприятия в области гражданской обороны. Объективная сторона правонарушения характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Субъектами правонарушений как правило являются должностные лица, нарушающие правила эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны либо правила использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны³⁵.

³² По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 апр. 2014 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2288.

³³ Отметим, что в соответствующей редакции закреплены статьи об ответственности за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны в проектах КоАП РФ от 26 октября 2015 г., 18 декабря 2015 г.

³⁴ Как указывают разработчики законопроекта, его принятие «позволит повысить эффективность правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны в Российской Федерации» (Законопроект № 105337-8. О внесении изменений в 20.6 и 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : пояснит. записка к проекту федер. закона // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8> (дата обращения: 29.09.2023)).

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий ...

Необходимо отметить главную особенность названной статьи: ее диспозиция разделена на две части, исходя из наименования статьи³⁶, при этом указание субъектов административного правонарушения отсутствует. Несмотря на четкое разграничение административной ответственности, формальную определенность ст. 20.7 КоАП РФ, применение ее положений нередко ставится под сомнение в юридической литературе. Так, ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ поглощается ч. 2 ст. 20.7 КоАП и попадает в перечень мероприятий по подготовке к опасностям, возникающим при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов. Указание в ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ диспозиции опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, может показаться недостаточным, так как необходимо соблюдение всех требований и мероприятий в области гражданской обороны, которая охватывает систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст. 1)³⁷. В связи с этим следует поддержать предложение А. Г. Заворотного, А. В. Фирсова и А. В. Осипова о расширении объема ст. 20.7 КоАП РФ в части закрепления составов административных нарушений, связанных с невыполнением мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [13, с. 62–64].

В отличие от нормы ст. 20.7 КоАП РФ юридическая конструкция ст. 39.10 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. (далее – проекта КоАП РФ) предусматривает три квалифицированных состава административных правонарушений (чч. 3–5). Сравнительный анализ диспозиций чч. 1, 2 ст. 20.7 КоАП РФ и чч. 1, 2 ст. 39.10 проекта КоАП РФ позволяет сделать вывод об отсутствии: разграничения ответственности за невыполнение требований и невыполнение мероприятий в области гражданской обороны, конкретизации субъекта анализируемого правонарушения, в частности, организаций, органов местного самоуправления, органов государственной власти. При этом разграничивается ответственность субъектов, отнесенных к категории по гражданской обороне (чч. 1, 3 ст. 39.10), и субъектов, не относящихся к указанной категории (чч. 2, 4, 5 ст. 39.10). Изменениям подверглась и административно-правовая санкция ст. 39.10 проекта КоАП РФ в части двукратного увеличения размера административного штрафа за совершенное правонарушение. При этом санкция ст. 20.7 КоАП РФ в предыдущей редакции Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ³⁸ предусматривала ответственность только для должностных лиц, которая была меньше в десятки раз по сравнению с санкцией действующей редакции указанной статьи.

Очевидно, что законодатель избирает субъектный подход к формулированию квалифицированных составов административных правонарушений, указывая в качестве участника организации (ч. 1),

³⁶ При этом ранее данная норма включала всего один пункт, который предусматривал ответственность согласно наименованию статьи за «нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны либо правил использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества ГО» [13, с. 59–60].

³⁷ *О гражданской обороне* : федер. закон от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 799.

³⁸ *О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение* : федер. закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 26, ст. 3089.

органы государственной власти (ч. 5) и местного самоуправления (чч. 3, 4 ст. 39.10). Действующая редакция ст. 20.7 КоАП РФ не применяет указанный подход, что представляется корректным, поскольку влечет за собой дублирование положений административно-правовых норм, предусматривающих санкции за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны для различных субъектов, будучи отраженных в диспозиции данной нормы.

Кроме того, в диспозиции ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ содержится указание на объект защиты – население, материальные и культурные ценности на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Однако анализ понятия гражданская оборона, закрепленного в ст. 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»³⁹, позволяет сделать вывод, что соответствующие мероприятия могут проводиться также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В этом контексте следует поддержать позицию Н. Ф. Поповой, которая относит к административным правонарушениям в области обороны невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [14]. Исходя из вышесказанного, представляется верным уточнить содержание диспозиции ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции: *«Невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»*.

По мнению некоторых исследователей, ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ поглоща-

ется ч. 2 указанной статьи и «попадает в перечень мероприятий по подготовке к опасностям, возникающим при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов» [13, с. 64]. С данным тезисом можно согласиться лишь отчасти, так как мероприятия по ликвидации последствий, возникающих вследствие военных конфликтов, могут проводиться в рамках режима военного положения (подп. 6 п. 2 ст. 7, подп. 6 п. 2 ст. 9 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»). Представляется неверным относить деликт, связанный с невыполнением мероприятий в области гражданской обороны, к правонарушению, предусмотренному ст. 20.5.1 КоАП РФ, ввиду несоответствия предмета, субъектов административных правонарушений и технико-юридической специфики изложения соответствующих правовых норм с точки зрения диспозиции и санкции. Вместе с тем специальные условия (правила) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны являются общими требованиями и не входят в систему соответствующих мероприятий по гражданской обороне. С учетом этого полагаем, что разграничение ответственности, предусмотренной чч. 1, 2 ст. 20.7 КоАП РФ, обусловлено необходимостью четкой терминологической характеристики понятия «гражданская оборона», способствует конкретизации его смыслового содержания как совокупности мероприятий по гражданской обороне и требований в области гражданской обороны.

Несмотря на то что гл. 20 КоАП РФ затрагивает отношения в сфере общественной безопасности и правопорядка, объектом противоправных действий являются общественные отношения в сфере противодействия экстремистской деятельности. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 КоАП РФ,

³⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 799.

могут составлять различные действия, выражающиеся в изготовлении, воспроизведении (ч. 3), публичном выставлении, показе, вывешивании, изображении нацистской атрибутики и символики, сходных с ними до степени смешения, а также иные действия, делающие рассматриваемые атрибутику и символику доступными для восприятия других лиц, в том числе путем публикации в средствах массовой информации⁴⁰. Субъектами административного правонарушения являются граждане, должностные лица, юридические лица. Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины, поскольку факультативным признаком, имеющим составообразующее значение, является цель – пропаганда нацистской атрибутики и символики. Соответственно, отсутствие указанного признака субъектной стороны влечет за собой возможность переквалификации деяния, например, по ст. 20.29 КоАП РФ.

Анализируя ст. 39.5 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г., необходимо отметить, что законодатель отказался от дифференцированного подхода к конструированию состава административного правонарушения, что представляется неправильным ввиду следующего. С одной стороны, применение уголовно-правовой методологии в вопросе разграничения ответственности за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ), изготовление или сбыт таких предметов (объектов) (ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ) имеет практическую значимость, поскольку квалифицированный состав административного правонарушения связан с распространением экстремистских материалов,

тем самым, подчеркивается повышенная степень его опасности. При этом в случае внесения указанных предметов (объектов) в Федеральный список экстремистских материалов деяние подлежит квалификации по ст. 20.29 КоАП РФ⁴¹ либо по ст. 20.3.1 КоАП РФ – в случае наличия положительных комментариев к экстремистскому материалу, размещенному в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [24].

С другой стороны, установление одинаковой ответственности за административные правонарушения, имеющие различное юридическое содержание объективной стороны, некорректно, поскольку характер совершенного административного правонарушения имеет важное значение в вопросе индивидуализации ответственности, а значит необходимо предусмотреть возможность для применения основного либо квалифицированного состава административного правонарушения. Вместе с тем в научной литературе высказываются различные точки зрения по данному вопросу. Н. Ф. Кузнецова отмечает, что административной и дисциплинарной ответственности за распространение такой атрибутики было бы достаточно⁴². По мнению П. В. Пошелова, «демонстрация нацистской (либо иной запрещенной) атрибутики либо символики в определенной обстановке должна образовывать не состав административного правонарушения, а состав преступления» [24, с. 57]. Однако приведенные автором примеры не позволяют с высокой степенью вероятности утверждать о необходимости криминализации указанного деяния. Кроме того, при коллизии соответствующих норм административного и уголовного

⁴⁰ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило [и др.] ; под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М. : Проспект, 2011. 1296 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 17 ноября 2022 г. по делу № А47-12183/2022. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴² Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений : лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. В. Н. Кудрявцев. М. : Городец, 2007. 336 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

права налицо несоответствие объекта родового посягательства, направленности умысла лица, распространяющего экстремистские материалы [25]. Полагаем, что изготовление нацистской атрибутики или символики для их последующего распространения охватывается нормой ч. 2 ст. 20.3 КоАП РФ и не влечет уголовной ответственности, поскольку лицо подлежит ответственности за приготовление только к тяжким и особо тяжким преступлениям (ч. 2 ст. 30 УК РФ).

С точки зрения ответственности за нарушение правового режима контртеррористической операции, можно выделить следующие особенности законодательного конструирования нормы ст. 20.27 КоАП РФ. Объектом административного правонарушения выступают отношения в области обеспечения общественной безопасности. На первый взгляд может показаться, что предмет правонарушения составляет правовой режим контртеррористической операции, однако нарушение его отдельных положений составляет содержание объективной стороны правонарушения, которая характеризуется деянием в форме действия либо бездействия. Исключением является состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.27 КоАП РФ, объективная сторона которого «выражается в нарушении условий освещения контртеррористической операции, установленных законодательством о средствах массовой информации»⁴³. Субъектами правонарушения выступают граждане, должностные лица и юридические лица (чч. 1, 3–4), а по ч. 4 ст. 20.27 КоАП РФ – только граждане. Субъективная сторона характеризуется умыслом либо неосторожностью.

Положения ст. 39.14 проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. в целом не вносят

существенные коррективы в содержание ст. 20.27 КоАП РФ, за исключением субъекта, который обезличен в рамках диспозиции ч. 1 указанной статьи как «должностное лицо, обеспечивающее правовой режим контртеррористической операции». К числу субъектов административной ответственности также отнесены предприниматели (ч. 3), а санкция ст. 39.14 дополнена положением, предусматривающем назначение административного наказания в виде предупреждения, что представляется нецелесообразным ввиду следующего.

В научной литературе состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.27 КоАП РФ, «характеризуется большей общественной опасностью» [26, с. 28]. Вместе с тем санкция ч. 2 ст. 20.27 КоАП РФ не соответствует характеру административного правонарушения, поскольку, например, ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере от пяти до десяти тыс. руб. На эту закономерность обращают свое внимание и другие исследователи [11]. Кроме того, в более ранней редакции от 20 декабря 2017 г. диапазон размера исчисляемого штрафа по ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ составлял от 70 тыс. до 200 тыс. руб. Чем было вызвано такое краткое уменьшение размера штрафа? Официальный интернет-портал правовой информации на этот вопрос не дает ответа, так как соответствующий законопроект принятого Федерального закона от 14 апреля 2023 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴⁴, размещенный в Государственной автоматизированной системе «Законотворчество», не относится к анализируемому составу административного правонарушения и был отклонен

⁴³ Кузнецова Н. Ф. Указ. соч.

⁴⁴ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 14 апр. 2023 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 16, ст. 2754.

Государственной Думой ФС РФ в первом чтении⁴⁵.

Подводя итог, следует согласиться с мнением Н. А. Морозовой относительно того, что необходимо «пересмотреть размер санкций (штрафов) за нарушение правил “чрезвычайного законодательства”... в сторону их ужесточения, чтобы соблюсти правило пропорциональности наказания тяжести совершенного деяния» [10]. На наш взгляд, система административных наказаний за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов подлежит и качественному параметрированию, с точки зрения установления тех видов административных наказаний, которые будут соответствовать строгости таких санкций для всех делинквентов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный сравнительный анализ положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и его проекта, разработанного и опубликованного Минюстом России 29 мая 2020 г., в части закрепления ответственности за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Различие методологических подходов к определению экстраординарных (особых) правовых режимов свидетельствует о необходимости выработки единой концепции их понимания, обеспечения согласованности применения федерального и регионального чрезвычайного законодательства. Представляется, что к экстраординарным (особым) правовым режимам относятся режимы военного, чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, правовые режимы противодействия терроризму, экстремистской деятельно-

сти, закрытого административно-территориального образования. Указанные правовые режимы имеют соответствующее нормативное закрепление на уровне федерального законодательства и обеспечиваются целым набором административно-правовых средств, включая положения, устанавливающие обстоятельства (основания), порядок и условия введения САПР (в том числе привлечение специальных сил и средств), особые полномочия органов публичной администрации и их правовое положение (ограничения и запреты), гарантии и ответственность за нарушение требований САПР.

2. Многие нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность за нарушение экстраординарных (особых) правовых режимов, сформулированы по бланкетному типу, отсылая к регулятивному законодательству, которое не содержит положений, указывающих на порядок их применения. В юридической литературе бланкетность рассматривается с разных позиций, и встречаются различные подходы к трактовке данного понятия [26, с. 15; 27, с. 61; 28, с. 181, 29, с. 51; 30, с. 184]. Так, по мнению О. М. Попович, бланкетность диспозиции статей административно-деликтного законодательства необходима постольку, поскольку позволяет избежать излишнего их увеличения, а также повторного «переписывания» соответствующих положений КоАП РФ [30, с. 184]. Изучение статей гл. 20 КоАП РФ, а также соответствующих норм проекта КоАП РФ от 29 мая 2020 г. показывает, что в указанных нормах допустимо воспроизведение положений федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных нормативных актов, в частности общих терминов, понятий, дефиниций и формулировок в той мере,

⁴⁵ Пояснительная записка к законопроекту // Законопроект № 343502-8. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/343502-8> (дата обращения: 20.02.2024).

в которой это необходимо для эффективности реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, но и правового механизма, который обеспечивает четкость и полноту регулирования ответственности за их нарушение. Применительно к составу административного правонарушения Конституционный Суд РФ подчеркнул, что использование бланкетных конструкций обеспечивает целостность общей системы правового регулирования посредством обращения к правилам, установленным «регулятивными законодательными и подзаконными актами»⁴⁶.

3. Бессистемность и рассогласованность изменений, вносимых в законодательство об административных правонарушениях, нередко приводит к коллизии и несоответствию отдельных статей КоАП РФ и их положений. С этим тезисом соглашается большинство юристов, но часть исследователей в качестве причин возникновения многочисленных коллизий называют неоднородность правового регулирования или множественность нормативных актов, регламентирующих общественные отношения в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Полагаем, что выявленные противоречия и несоответствия норм административно-деликтного права могут быть устранены путем внесения уточнений в формулировку диспозиций в части формулировки объективных признаков правонарушения, а также дополнении санкций статей, помещенных в гл. 20 КоАП РФ. Трудно согласиться с утверждением, что критерием определения строгости санкций должен быть избран вид административного наказания, но не его размер [31, с. 9]. Безусловно, размер кон-

кретного вида наказания не может рассматриваться как единственный признак (параметр) административных деликтов в области САПР. Однако необходим системный подход к определению мер ответственности за совершенные административные правонарушения, основанный на качественном и количественном соответствии строгости административного наказания нарушению требований экстраординарных (особых) правовых режимов. Содержательная характеристика строгости административного наказания, как верно подчеркивает Д. С. Андреев, заключается в единстве его качественной и количественной составляющих и «создает основу для сопоставления и определения строгости административных наказаний различных видов и размеров» [32, с. 218–219]. Приведенный пример со ст. 20.6.1 КоАП РФ и ее коллизионное пересечение со ст. 6.3 КоАП РФ, а также актами регионального нормотворчества, например, ст. 3.18.1 КоАП Москвы являются лишь одним из проявлений «сетевой системы», обусловленной горизонтальными и вертикальными связями между различными отраслевыми нормами. С нашей точки зрения, для уменьшения правовой «энтропии» в условиях рассогласованности положений подзаконных нормативных актов, устанавливающих порядок реализации экстраординарных (особых) правовых режимов, следует применять комплексный подход к проработке норм действующего административно-деликтного законодательства, в частности содержания положений гл. 20 КоАП РФ.

Кроме того, представляется возможным разработать методические рекомендации по обеспечению производства по делу об административном правонарушении (по аналогии с порядком привлечения

⁴⁶ По делу о проверке конституционности примечания к статье 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 нояб. 2022 г. № 51-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 49, ст. 8759.

к административной ответственности должностными лицами ФССП России⁴⁷) для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, специально уполномоченных на решение задач в области безопасности, внутренних дел, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществля-

ющих контртеррористическую операцию. Между тем в рамках настоящей статьи мы не ставим себе задачу разрешить сложные и многоаспектные вопросы системы подведомственности дел об административных правонарушениях, связанных с реализацией экстраординарных (особых) правовых режимов деятельности публичной администрации.

Список литературы

1. Гессен В. М. Исключительное положение. Классика конституционного и административного права. Харьков, 2004. 418 с.
2. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72–81. DOI: <https://doi.org/10.12737/18690>
3. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98–110. DOI: <https://doi.org/10.12737/24119>
4. Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11 (83). С. 131–145.
5. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / ред. Л. А. Плеханова. М. : Юрид. лит., 1989. 288 с.
6. Румянцев Н. В. Специальные административно-правовые режимы деятельности органов внутренних дел в современных условиях : моногр. М. : Юнити-Дана, 2012. 167 с.
7. Старостин С. А. Чрезвычайные административно-правовые режимы : моногр. М. : Проспект, 2022. 112 с.
8. Ремизов П. В. Дефекты законодательства об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. Т. 6, № 5-2. С. 43–45.
9. Керамова С. Н., Абдуллаев М. М. Вопросы правового регулирования административно-правовых режимов в России // Закон и право. 2019. № 2. С. 180–182. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10088>
10. Морозова Н. А. Административная ответственность как элемент особого правового режима // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 28–31.
11. Попугаев Ю. И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43–46.
12. Полякова Н. В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2016. № 1-2 (5). С. 315–317.
13. Заворотный А. Г., Фирсов А. В., Осипов А. В. Особенности административных нарушений за несоблюдение требований и мероприятий в области гражданской обороны // Безопасность бизнеса. 2020. № 5. С. 59–64.
14. Попова Н. Ф. Административная ответственность за совершение правонарушений в области обороны // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 16 мая 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омская юридическая академия, 2014. С. 102–110.
15. Ефремова М. А., Шутова А. А., Никифорова А. А. Трансформация российского административного и уголовного законодательства в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (Covid-19) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 3 (94). С. 232–248. DOI: <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2020-10072>
16. Василенко Г. Н., Лобанова И. К. Административно-деликтное законодательство в условиях обеспечения режима повышенной готовности // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 5. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10287>

⁴⁷ См., напр.: *Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России* : утв. ФССП России 4 июня 2012 г. № 07-12 // Бюл. Федер. службы судеб. приставов. 2012. № 7.

17. Затолокин А. А. Административно-правовые меры как механизм сдерживания распространения новой коронавирусной инфекции // Общество и право. 2020. № 3 (73). С. 79–83.
18. Куракин А. В., Карпухин Д. В. Проблемы определения субъектов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях, структурированных в КоАП РФ и Кодексе города Москвы об административных правонарушениях в период пандемии коронавируса // Современное право. 2020. № 12. С. 80–87. DOI: <https://doi.org/10.25799/N1.2020.25.99.006>
19. Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (часть 1) // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 67–72. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-67-72>
20. Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (часть 2) // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 67–69. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-67-69>
21. Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098>
22. Морозова Н. А. Безальтернативные административные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3 (267). С. 129–138. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2019_3_11
23. Кулешов Ю. И. Проблемы оптимизации уголовно-правовой политики в сфере борьбы с преступлениями против правосудия // Юридический мир. 2014. № 8. С. 26–32.
24. Пошелов П. В. Особенности правоприменения по делам о правонарушениях экстремистской направленности // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 54–57. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-54-57>
25. Бешукова З. М. К вопросу о криминализации массового распространения экстремистских материалов: некоторые дискуссионные аспекты // Административное и муниципальное право. 2016. № 8 (104). С. 649–657. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2016.8.19823>
26. Винницкий А. В. Административная ответственность арбитражных управляющих: динамика и практика применения новых норм КоАП РФ // Административное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 11–25. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2017.12.24877>
27. Макарейко Н. В. Бланкетные нормы законодательства об административных правонарушениях // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 59–64. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-59-64>
28. Макарейко Н. В. Влияние постановлений Конституционного Суда РФ на реформирование института административной ответственности // Социально-политические науки. 2019. № 2. С. 178–183.
29. Пискунов С. А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: виды, особенности и нормативно-правовые аспекты // Российский следователь. 2014. № 15. С. 49–53.
30. Попович О. М. К вопросу об объективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 181–184. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10039>
31. Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 1 (2). С. 7–10.
32. Андреев Д. С. Строгость административного наказания // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 217–232.

References

1. Gessen V. M. *State of Exception: Classics of Constitutional and Administrative Law*. Kharkiv, 2004. 418 p. (In Russ.)
2. Zyryanov S. M. Extraordinary (Special) Administrative-Legal Regimes. *Journal of Russian Law*. 2016;4:72-81. DOI: <https://doi.org/10.12737/18690> (In Russ.)
3. Nozdachev A. F. Modern Contents of the Theory “Administrative And Legal Regime”. *Journal of Russian Law*. 2017;2:98-110. DOI: <https://doi.org/10.12737/24119> (In Russ.)
4. Pchelintzev S. V. Problems of Realization of Norms of Constitution of the Russian Federation About Special Legal Regimes in the Federal Legislation. *Journal of Russian Law*. 2003;11:131-145. (In Russ.)
5. Alekseev S. S. *General Permissions and General Prohibitions in Soviet Law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1989. 288 p. (In Russ.)
6. Rumyantsev N. V. *Special Administrative-Legal Regimes for the Activities of Internal Affairs Bodies in Modern Conditions*. Moscow: Yuniti-Dana Publ.; 2012. 167 p. (In Russ.)

7. Starostin S. A. *Emergency Administrative-Legal Regimes*. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. 112 p. (In Russ.)
8. Remizov P. V. Defects of Legislation on Administrative Offences Encroaching On Public Order and Public Safety. *A Science. Thought: Electronic Periodic Journal*. 2016;6(5-2):43-45. (In Russ.)
9. Keramova S. N., Abdullayev M. M. The Issues of Legal Regulation of Administrative and Legal Regimes in Russia. *Law and Legislation*. 2019;2:180-182. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-3313-2019-10088> (In Russ.)
10. Morozova N. A. Administrative Liability as Element of Special Legal Regime. *Administrative Law and Procedure*. 2017;10:28-31. (In Russ.)
11. Popugaev Yu. I. On the Necessity of Differentiation of Amounts of Administrative and Analogous Criminal Punishments Taking Into Consideration the Level of Public Danger of the Act. *Administrative Law and Procedure*. 2014;2:43-46. (In Russ.)
12. Polyakova N. V. Features of Administrative Liability for Violations in the Field of Security Assurance During Emergency Situations. *Issues of Security Assurance in the Elimination of Emergency Consequences*. 2016;1-2:315-317. (In Russ.)
13. Zavorotny A. G., Firsov A. V., Osipov A. V. The Peculiarities of Administrative Offenses for the Violation of Civil Defense Requirements and Activities. *Business Security*. 2020;5:59-64. (In Russ.)
14. Popova N. F. Administrative Liability for Offenses in the Field of Defense. In: Solovey Yu. P. (Ed.). *Current Issues of Administrative Liability*. Omsk: Omsk Law Academy Publ.; 2014. P. 102–110. (In Russ.)
15. Efremova M. A., Shutova A. A., Nikiforova A. A. Transformation of Russian Administrative and Criminal Legislation in the Context of the Novel Coronavirus (Covid-19) Outbreak. *Vestnik Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*. 2020;3:232-248. DOI: <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2020-10072> (In Russ.)
16. Vasilenko G. N., Lobanova I. K. Administrative-Tort Legislation in the Conditions of Ensuring a High-Availability. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;5:182-187. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10287> (In Russ.)
17. Zatolokin A. A. Administrative and Legal Measures as a Mechanism To Contain the Spread of a New Coronavirus Infection. *Society and Law*. 2020;3:79-83. (In Russ.)
18. Kurakin A. V., Karpukhin D. V. Problems of Determining the Subjects of Administrative Jurisdiction in Cases of Administrative Offenses, Structured in the Administrative Offenses Code of Russian Federation and the Code of Administrative Offenses of City of Moscow During the Coronavirus Pandemic. *Modern Law*. 2020;12:80-87. DOI: <https://doi.org/10.25799/NL.2020.25.99.006> (In Russ.)
19. Pankova O. V. Issues of Demarcation of the Administrative Liability Stipulated By Part 2 Article 6.3, Article 20.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and Article 3.18.1 of the Code of Administrative Offenses of Moscow in View of the Distribution of the New Coronavirus Infection (Part 1). *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:67-72. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-67-72> (In Russ.)
20. Pankova O. V. Issues of Demarcation of the Administrative Liability Stipulated By Part 2 Clause 6.3 Article 20.6.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and Article 3.18.1 of the Code of Administrative Offenses of Moscow in View of the Distribution of the New Coronavirus Infection (Part 2). *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:67-69. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-67-69> (In Russ.)
21. Zyryanov S. M. Problems of Construction of Administrative Offence Elements in the Articles of the Special Part of the Russian Code of Administrative Offences. *Journal of Russian Law*. 2020;8:105-126. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.098> (In Russ.)
22. Morozova N. A. Mandatory Administrative Sanctions. *Journal of Russian Law*. 2019;3:129-138. DOI: https://doi.org/10.12737/art_2019_3_11 (In Russ.)
23. Kuleshov Yu. I. Problems of Optimization of Criminal-Law Politics in the Sphere of Combatting Crimes Against Justice. *Juridical World*. 2014;8:26-32. (In Russ.)
24. Poshelov P. V. Features of Law Enforcement in Cases on Extremist Offenses. *Administrative Law and Procedure*. 2021;12:54-57. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-54-57> (In Russ.)
25. Beshukova Z. M. On the Issue of Criminalization of Mass Distribution of Extremist Materials: Disputable Aspects. *Administrative and Municipal Law*. 2016;8:649-657. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.8.19823> (In Russ.)
26. Vinnitskiy A. V. Administrative Responsibility of Bankruptcy Commissioners: Dynamics and Practice of Application of the New Provisions of the Administrative Offences Code of the Russian Federation. *Administrative and Municipal Law*. 2017;12:11-25. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2017.12.24877> (In Russ.)
27. Makareyko N. V. Blanket Rules of the Legislation on Administrative Offenses. *Legal Policy and Legal Life*. 2022;2:59-64. DOI: <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-59-64> (In Russ.)
28. Makareiko N. V. The Impact of the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Reform of the Institution of Administrative Responsibility. *Sociopolitical Sciences*. 2019;2:178-183. (In Russ.)
29. Piskunov S. A. Administrative-Law Violations Encroaching On the Public Order and Public Security: Types, Peculiarities and Regulatory-Law Aspects. *Russian Investigator*. 2014;15:49-53. (In Russ.)

30. Popovich O. M. To the Question of Objective Signs of the Administrative Offences Encroaching on the Public Order and Public Security. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;1:181-184. DOI: <https://doi.org/10.24411/2073-0454-2020-10039> (In Russ.)

31. Knyazeva I. N. On Some Problems of the Administrative Punishment Imposing. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2014;1:7-10. (In Russ.)

32. Andreev D. S. The Strictness of Administrative Penalties. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2018;2:217-232. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Дмитрий Максимович Лифанов, преподаватель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620137, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7911-0250>; e-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Сергей Дмитриевич Хазанов, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620137, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9936-065X>; e-mail: admp@usla.ru

ABOUT THE AUTHORS

Dmitriy M. Lifanov, Lecturer of the Department of the Administrative Law at the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7911-0250>; e-mail: d.m.lifanov@usla.ru

Sergey D. Khazanov, Head of the Department of the Administrative Law at the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomol'skaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9936-065X>; e-mail: admp@usla.ru

Поступила | Received
10.07.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
27.08.2024

Принята к публикации | Accepted
27.08.2024

УДК 342.7

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-517-532

EDN: MGSDUT

*Оригинальная научная статья*

Актуальные проблемы реализации публичных прав граждан на обращение в период проведения специальной военной операции

В. Е. Севрюгин *Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация*

✉ 17041945@mail.ru

С. В. Калашников *Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация*

✉ kalashnikov.tmn@gmail.com

Аннотация. В статье анализируются роль, значение и особенности функционирования механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в период проведения Российской Федерацией специальной военной операции. Обращается внимание на исследуемый механизм правореализации в условиях проведения специальной военной операции в контексте намеченного вектора на построение в России партисипативной модели правового государства, что на сегодняшний день приобретает особую актуальность и значимость. Целью настоящего исследования является обоснование совершенствования механизма реализации гражданами их конституционного права на обращение в органы публичной власти. Анализ нормативных правовых актов, правоохранительной практики и специально проведенное исследование рассматриваемой проблемы свидетельствуют о наличии серьезных недостатков и накопившихся проблем функционирования данного института, особенно проявившихся в контексте проведения Россией специальной военной операции. К числу таких нерешенных проблемных задач относятся: отсутствие нормативно закрепленной процедуры оперативного рассмотрения обращений; бессистемность форм, способов и процедур подачи и рассмотрения электронных обращений в условиях отсутствия единых стандартов и соответствующей правовой регламентации; игнорирование законодателем необходимости правовой имплементации коллективных форм обращений в действующий механизм исследуемой правореализации; закрытый характер деятельности силовых структур Российской Федерации, опосредующий многочисленные нарушения публичных прав граждан на обращения в этих ведомствах. Для решения названных задач сформулированы конкретные предложения и рекомендации федеральному законодателю, направленные на устранение имеющихся пробелов и противоречий в правовом регулировании, а также на повышение эффективности функционирования исследуемого механизма. Особое внимание уделено актуальной проблеме подачи или размещения коллективных обращений публичного характера в контексте принятия новых норм в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающих карательные санкции за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации. В рамках исследования авторы опирались на современные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой, что позволило комплексно рассмотреть исследуемую проблематику и раскрыть ее в неразрывном единстве с другими правовыми явлениями и категориями. В ходе исследования также были использованы частнонаучные и специальные методы познания (формально-логические, исторические, анализа и синтеза, абстрагирования и моделирования) и некоторые другие.

Ключевые слова: обращения граждан, электронные обращения, коллективные обращения, жалоба, заявление, специальная военная операция, обеспечение публичных прав граждан, механизм реализации права на обращение

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Севрюгин В. Е., Калашников С. В. Актуальные проблемы реализации публичных прав граждан на обращение в период проведения специальной военной операции // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 517–532. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-517-532>. EDN: <https://elibrary.ru/mgsdut>

Original scientific article

Current Issues Related to the Implementation of Citizens' Right to Petition During the Special Military Operation

V. E. Sevryugin 

University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation

✉ 17041945@mail.ru

S. V. Kalashnikov 

University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation

✉ kalashnikov.tmn@gmail.com

Abstract. This article examines the role, significance, and operational features of the mechanism through which citizens exercise their right to petition government bodies and local authorities during the Russian Federation's special military operation. Special attention is given to this mechanism within the context of the operation, reflecting Russia's broader objective of building a participatory model of the rule of law – an endeavor that has acquired particular urgency and importance in the current environment. The study aims to substantiate proposals for enhancing the mechanism that enables citizens to exercise their constitutional right to address public authorities. An analysis of normative legal acts, law enforcement practices, and specific studies on the topic reveal serious deficiencies and accumulated problems in the operation of this mechanism, particularly highlighted by the ongoing military operation. These unresolved issues include the absence of a legally defined procedure for the timely consideration of petitions; inconsistencies in the forms, methods, and procedures for submitting and processing electronic petitions due to a lack of unified standards and adequate legal regulation; the legislature's failure to implement legal provisions for collective petitions within the existing framework; and the restricted nature of law enforcement agencies' activities in Russia, which has resulted in numerous violations of citizens' rights to petition these agencies. To address these challenges, specific proposals and recommendations are formulated for the federal legislature, aimed at rectifying existing gaps and contradictions in the regulatory framework and improving the effectiveness of the petition mechanism. The article places particular emphasis on the urgent issue of submitting or posting collective public petitions, especially in light of recent amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, which establish punitive sanctions for public actions aimed at discrediting the use of the Armed Forces of the Russian Federation. The Authors employ contemporary methods of legal analysis, developed and validated within the field of legal science, to conduct a comprehensive examination of the topic and to elucidate its interrelation with other legal phenomena and categories. Additionally, the study utilizes a range of specialized methodologies, including formal-logical, historical, analytical-synthetic, abstraction, and modeling techniques, among others, to thoroughly investigate the issues at hand.

Keywords: citizens' petitions, electronic petitions, collective petitions, complaint, application, special military operation, protection of citizens' public rights, mechanism for realizing the right to petition

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Sevryugin V. E., Kalashnikov S. V. Current Issues Related to the Implementation of Citizens' Right to Petition During the Special Military Operation. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):517-532. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-517-532>. EDN: <https://elibrary.ru/mgsdut> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В обращении Президента Российской Федерации от 24 февраля 2022 г. главой государства было объявлено решение о проведении специальной военной операции (далее также – СВО, спецоперация). Правовым основанием для ее проведения послужили положения ст. 51 главы VII Устава ООН¹, а также ратифицированные Федеральным Собранием РФ договоры о дружбе и взаимопомощи с Донецкой Народной Республикой и Луганской Народной Республикой². Из текста обращения следует, что причинами такого решения стали использование западными странами двойных стандартов в применении норм международного права, антироссийская политика, а также агрессивные действия Украины, создающие угрозу причинения вреда жизни и здоровью жителей Донбаса и угрозу национальной безопасности нашей страны в целом³.

Последовавшая в ответ санкционная политика ряда западных государств, носящая откровенный деструктивный характер, а также принимаемые государством меры, направленные на обеспечение принятого Президентом РФ решения, как отмечают социологи, неизбежно привели к определенной дестабилизации в со-

циально-экономической сфере, снижению качества жизни граждан и росту протестных настроений [1, с. 97], что, к сожалению, лишь усиливает имеющийся конфликт в отношениях между обществом и государством.

На фоне указанных событий, а также в условиях намеченного в России вектора на построение партисипативной модели правового государства [2] наиболее остро встает вопрос о необходимости повышения эффективности и результативности процесса развития и совершенствования форм непосредственного народовластия, которые предполагают активное участие граждан в государственной управленческой деятельности⁴. Механизм реализации конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти, являясь одной из таких форм, приобретает в данном контексте особую актуальность и значимость, поскольку, помимо удовлетворения личных интересов, граждане, реализуя данное право, осуществляют правовое воздействие на принятие соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления решений по социально значимым вопросам. Кроме того, важно подчеркнуть, что на сегодняшний день указанный механизм

¹ Устав Организации Объединенных Наций : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. (с изм. и доп. от 20 дек. 1971 г.). Доступ из СПС «Гарант».

² Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой : подписан в г. Москве 21 февр. 2022 г. ; Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой : подписан в г. Москве 21 февр. 2022 г. Доступ из СПС «Гарант».

³ Обращение Президента Российской Федерации // Офиц. сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67843> (дата обращения: 08.08.2024).

⁴ В том числе за счет обеспечения эффективного контроля за такой деятельностью.

правореализации остается едва ли не единственным действенным инструментом прямого и, что немаловажно, безопасного диалога между обществом и государством⁵ и активно используется гражданами в течение всего периода проведения СВО.

Так, в числе первых в списке часто задаваемых вопросов в соответствующем разделе официального сайта Государственной Думы РФ⁶, в связи с многочисленными обращениями граждан, значится вопрос о проведении специальной военной операции. Из 58 тысяч обращений, поступивших в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2023 г., основной массив составили обращения участников специальной военной операции, членов их семей, представителей общественных, волонтерских объединений, предпринимательского сообщества, неравнодушных и активных граждан по вопросам, прямо или косвенно связанным с СВО: материально-технического обеспечения боевых подразделений, оказания всесторонней помощи участникам спецоперации, социальной защиты семей погибших военнослужащих, прохождения военной службы по мобилизации, предоставления военнослужащим отпусков и пр.⁷

Высшие должностные лица субъектов РФ, руководители органов государственной власти всех уровней, федеральные и региональные омбудсмены сообщают о большом потоке обращений граждан по различным вопросам, связан-

ным с проведением СВО, и их постоянном росте.

Некоторые обращения содержат предложения относительно приоритетных задач государства по обеспечению мер социальной защиты, медицинской, психологической поддержки, соблюдения порядка денежных выплат и пособий, установления трудовых гарантий, преференций в сфере налогообложения, кредитования, страхования, реабилитации, социализации, профессиональной переподготовки участников СВО⁸, что подтверждает тезис о публичном характере права граждан на обращение и говорит о востребованности и значимости механизма его реализации как одного из инструментов формирования внутренней политики страны по социально значимым вопросам, связанным, в данном случае, с проведением спецоперации.

В этой связи особенно важно выявить и исследовать проблемы, оказывающие негативное влияние на эффективное функционирование данного механизма, особенно в период проведения специальной военной операции.

ОПЕРАТИВНОСТЬ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ СВО

Одной из наиболее острых проблем института обращений в контексте проведения СВО, на наш взгляд, является проблема, связанная с отсутствием нормативно-

⁵ В отличие от митингов, шествий, демонстраций и пикетирований, в значительной степени сопряженных с рисками административного и/или уголовного преследования участников таких публичных мероприятий, а также за исключением обращений публичного характера, о чем в порядке постановки проблемы будет сказано в заключительной части настоящей статьи.

⁶ Информация Комитета Государственной Думы по обороне в связи с многочисленными обращениями граждан по вопросу специальной военной операции на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины // Официальный сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/services/questions/> (дата обращения: 08.08.2024).

⁷ Информационный обзор обращений граждан, поступивших в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2023 году // Официальный сайт Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/messages/review/153800/> (дата обращения: 08.08.2024).

⁸ Там же.

закрепленной процедуры оперативного рассмотрения обращений. Статьей 12 базового для института обращений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁹ (далее – Закон об обращениях) установлен единый общий срок рассмотрения письменных обращений, который составляет 30 дней со дня их регистрации, и лишь для обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции, установлен сокращенный срок рассмотрения – 20 дней со дня регистрации такого обращения. Представляется, что в отдельных случаях установленный законом общий срок рассмотрения обращения может создавать опасность наступления неблагоприятных и/или необратимых последствий как для самого заявителя, так и для общества и государства.

Примером подобных ситуаций могут служить многочисленные обращения граждан, поступивших и призванных на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы РФ в соответствии с указом Президента РФ¹⁰, а также их родственников о нахождении военнотружущих на передовой боевых действий при обострении хронических заболеваний, в отсутствие должной военной квалификации

и подготовки, надлежащей экипировки и технического оснащения, что не соответствует серьезности выполняемых задач и подвергает риску жизни и здоровье мобилизованных¹¹. Кроме того, такое положение дел прямо противоречит официальным разъяснениям Министерства обороны РФ, в соответствии с которыми призыву должны подлежать лишь те, кто необходим для выполнения боевых задач, а именно: стрелки, танкисты, артиллеристы, водители, механики-водители. Однако случаи ошибочного доставления повесток и соответствующего призыва граждан отмечались в период проведения мобилизации практически повсеместно.

В качестве еще одного примера можно привести обращения граждан, призванных на военную службу по мобилизации в нарушение их права на отсрочку¹², закрепленного за ними действующим законодательством РФ¹³.

На приоритетный характер обращений участников СВО и членов их семей, а также на необходимость ускорения процедур, связанных с их рассмотрением, было обращено внимание на межведомственном совещании Комитета Госдумы РФ по развитию гражданского общества, Генеральной прокуратуры РФ и Минобороны России¹⁴. Вместе с тем, не представляется

⁹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

¹⁰ Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2022 г. № 647. Доступ из СПС «Гарант».

¹¹ См., напр.: *Обращения мобилизованных и их родственников – в работе омбудсмена* // Офиц. сайт Уполномоченного по правам человека в Ярославской обл. URL: <https://www.up76.ru/news/2958-obrashcheniya-mobilizovannykh-i-ikh-rodstvennikov-v-rabote-ombudsmena> (дата обращения 08.08.2024).

¹² См., напр.: *Рабочая группа по вопросам СВО отработает с Минобороны обращения студентов из новых регионов о демобилизации* // Офиц. сайт Всерос. полит. партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/activity/news/rabochaya-gruppa-po-voprosam-svo-otrabotaet-s-minoborony-obrasheniya-studentov-iz-novyh-regionov-o-demobilizacii> (дата обращения 08.08.2024) ; *Москалькова рассказала о демобилизации 400 человек с отсрочкой демобилизации* // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6238735> (дата обращения 08.08.2024).

¹³ О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федер. закон от 26 февр. 1997 г. № 31-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст. 1014 ; О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации : указ Президента Рос. Федерации от 24 сент. 2022 г. № 664 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 39, ст. 6598.

¹⁴ *Обращения участников СВО должны быть в приоритете у ведомств – Госдума* // РИА «Новости Крым». URL: <https://crimea.ria.ru/20230530/obrascheniya-uchastnikov-svo-dolzhy-byt-v-prioritete-u-vedomstv-gosduma-1129083003.html> (дата обращения 08.08.2024).

возможным согласиться с прозвучавшим на данном совещании заявлением председателя комитета об «отсутствии смысла» в законодательном закреплении соответствующих положений и процедур. Следует отметить, что до настоящего времени «мягкое» право в российской правовой действительности остается категорией если не философской, то крайне дискуссионной. Поэтому любые призывы и рекомендации, не облеченные в формат правовой нормы, не порождают никаких правовых последствий, в связи с чем представляются мерами малоэффективными и нерезультативными в контексте решения названной проблемы.

Сама по себе процедура оперативного рассмотрения обращений граждан – явление не новое для российского публичного права. Так, центральным звеном модернизации института обращений в 1933 г. стал ЦИК СССР¹⁵, предопределивший серьезные изменения в организационно-структурном устройстве органов исполнительной власти (исполнительных комитетах и советах на всех уровнях) в части выделения в штате специальных должностных лиц, ответственных за работу по рассмотрению обращений, и наделения их в связи с этим соответствующими административными полномочиями.

На этом фундаменте находят свое правовое закрепление важнейшие правовые

гарантии, относящиеся, например, к запрету перенаправления жалоб в органы, чьи действия обжалуются, с установлением подробного перечня соответствующих административных процедур, связанных с подачей и рассмотрением обращений. Исполнительные комитеты и советы были обязаны установить дни и часы приема граждан, организовать систематические проверки по фактам исполнения принимаемых ими решений, а также вести отчетность о результатах такой работы¹⁶.

А уже в 1934 г. впервые утверждается важнейшая правовая гарантия механизма реализации права граждан СССР на обращение, связанная с установлением предельного общего (не более 30 дней) и специальных (не более 15 дней в отношении красноармейских жалоб, не более 20 дней в районных органах, не более 7 дней в городских органах) сроков рассмотрения обращений¹⁷.

В данном контексте нельзя не упомянуть и наиболее комплексный нормативный правовой акт, посвященный праву граждан на обращение и предшествовавший ныне действующему Закону об обращениях, а именно Указ Президиума Верховного Совета СССР 1968 г.¹⁸ (с изменениями¹⁹). Н. Ю. Хаманева окрестила его первым союзным нормативным актом, предпринявшим попытку урегулировать проблему обращений граждан в органы публичной власти всесторонне и комплексно²⁰.

¹⁵ Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР) – высший орган государственной власти СССР в 1922–1938 годах, формируемый Всесоюзными съездами Советов и периодически (а на практике – эпизодически) собираемый на сессии в промежутках между Всесоюзными съездами Советов.

¹⁶ *О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер* : постановление ЦИК СССР от 13 апр. 1933 // Собр. законодательства СССР. 1933. № 26, ст. 153.

¹⁷ *Об упорядочении дела рассмотрения и разрешения жалоб* : постановление ВЦИК от 1 июля 1934 г. // Собр. законодательства РСФСР. 1934. № 31, ст. 182.

¹⁸ *Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»* : закон СССР от 26 июня 1968 г. № 2830-VII // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1968. № 27, ст. 237.

¹⁹ См.: *О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»* : указ Президиума Верхов. Совета СССР от 4 марта 1980 г. № 1662-X // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1980. № 11, ст. 192 ; *О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»* : указ Президиума Верхов. Совета СССР от 2 февр. 1988 г. № 8422-XI // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1988. № 6, ст. 94.

²⁰ Хаманева Н. Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 18.

В нем, помимо детального (в сравнении с предшествующим) порядка рассмотрения обращений, снабженного богатым набором административных процедур, ряда правовых гарантий реализации права (обязательность рассмотрения обращений, запрет перенаправления обращений в органы, чьи действия обжалуются), требований к содержанию обращений (наличие информации о месте жительства, работы, учебы, подписи заявителя) и иных важных элементов механизма реализации исследуемого права, были установлены также и предельные сроки рассмотрения обращений (общий – 30 дней, специальный – 15 дней для обращений, не требующих проверки, обращений военнослужащих и членов их семей).

Как отмечает В. Д. Сорокин, рассматриваемый Указ практически впервые дал четкую (на наш взгляд, во многом актуальную и по сей день) классификацию форм обращений граждан, подразделяя их на предложения, заявления и жалобы [3, с. 153]. Полагаем, что закрепленную Указом обязанность органов власти создавать необходимые условия для реализации гражданами права обращаться к государству в установленных формах можно квалифицировать как первую серьезную попытку декларирования необходимости обеспечения функционирования механизма реализации права на обращение. И такая необходимость приобретает в наши дни еще большую актуальность.

С учетом изложенного, а также того факта, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина и обеспечение общественной безопасности, в том числе в зоне проведения СВО, предопределяют деятельность государства, предлагается дополнить ст. 12 Закона об обращениях следующим положением:

«3. Письменное (электронное) обращение, содержащее сведения о возможности наступления аварий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций, равно

как и основанное на доказательствах, в отношении которых существует реальная угроза их утраты, а также обращение, рассмотрение которого в сроки, установленные частями 1 и 2 настоящей статьи, может привести к значительному ущербу для гражданина, потере значения или актуальности существования обращения, рассматривается по возможности безотлагательно, при этом в срок, не превышающий 7 рабочих дней, начиная со дня, следующего за днем регистрации письменного (электронного) обращения».

По нашему мнению, при реализации предложений о сокращении сроков рассмотрения обращений важно учитывать риски возрастания числа обращений, рассматриваемых с нарушением как срока, так и требований, предъявляемых к качеству рассмотрения обращений в условиях такого сокращения. В этой связи предложение о сокращении сроков рассмотрения обращений нельзя реализовывать в отрыве от иных инструментов комплексного и системного совершенствования механизма реализации права на обращение, способных создать устойчивую правовую и организационную основу для рассмотрения обращений органами власти в сокращенные сроки без потери качества.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПОДАЧИ И РАССМОТРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

Современная жизнь граждан невозможна без использования информационно-телекоммуникационных и интернет-технологий в рамках активно формирующейся в стране цифровой культуры [4, с. 57]. Анализ публикуемых органами государственной власти статистических данных об обращениях последних лет свидетельствует о превалировании электронных форм и видов обращений над традиционными.

Рост числа электронных обращений – процесс вполне естественный

для информационного общества и технологического прогресса. Помимо экономии временных и материальных ресурсов самих заявителей, подача обращений в электронной форме, как ни странно, во многом способствует повышению эффективности деятельности органов публичной власти, выступающих адресатами таких обращений. На этом фоне игнорирование законодателем вопроса о необходимости модернизации механизма рассмотрения электронных обращений не поддается разумному объяснению.

Закон об обращениях не содержит отдельных статей, регламентирующих существенные особенности процедуры подачи и рассмотрения электронных обращений. Более того, ч. 3 ст. 7 Закона об обращениях устанавливает одинаковый порядок рассмотрения письменных и электронных обращений, что в 2024 г. с учетом специфики данных форм обращений выглядит уже как анахронизм.

Основными получателями электронных обращений на сегодняшний день являются официальные сайты органов власти, федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Госуслуги), государственные информационные системы и ведомственные интернет-порталы федеральных и региональных органов исполнительной власти, интернет-портал «Ваш контроль», Электронная приемная Президента Российской Федерации, региональные интернет-порталы («Наш город» (Москва), «Мой Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург), «Наш дом» (Тюмень) и пр.), Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства, мобильное приложение «ОНФ.

Помощь», региональные платформы «Госуслуги. Решаем вместе», официальные страницы органов власти и должностных лиц в социальных сетях и их электронная почта.

Рост количества электронных обращений, содержащих вопросы, связанные с проведением СВО, опосредованно привел к созданию в рамках отдельных вышеперечисленных сервисов соответствующих подразделов. Так, например, для подачи мобилизованными, добровольцами, военнослужащими по контракту, демобилизованными и членами семей военнослужащих обращений в виде жалоб на непредоставление или нарушение сроков предоставления федеральных и региональных выплат и льгот, равно как и на их предоставление не в полном объеме, на базе Госуслуг созданы специальные подсервисы: «Проблемы получения выплат и мер поддержки военнослужащими, демобилизованными гражданами и их семьями»²¹ и «Поддержка мобилизованных граждан и членов их семей». Другим примером может выступать специальный раздел, появившийся на странице электронной приемной Генеральной прокуратуры РФ²² и созданный для подачи гражданами обращений исключительно по вопросам защиты прав участников специальной военной операции и членов их семей.

На первый взгляд может показаться, что подобного рода адаптация указанных ресурсов к актуальным запросам граждан в условиях проведения СВО – тенденция исключительно позитивная и каких-либо вопросов не вызывающая. Но, к сожалению, такая ситуация не столь однозначна по своей сути. Отсутствие единых стандартов подачи и рассмотрения электронных обращений негативным образом

²¹ Мобилизованные смогут пожаловаться онлайн на задержки со льготами // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2022/11/23/mobilizovannyye-smogut-pozhalovatsia-onlajn-na-zaderzhki-s-lgotami.html> (дата обращения 08.08.2024).

²² Обращение по вопросам защиты прав участников Специальной военной операции и членов их семей // Интернет-приемная Генер. прокуратуры Рос. Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/internet-reception/personal-reception-svo> (дата обращения 08.08.2024).

сказывается на функционировании всего механизма реализации права граждан на обращение.

Информационно-телекоммуникационными системами предъявляются разные требования к реквизитам, оформлению обращений, средствам идентификации и аутентификации граждан. Административные процедуры подачи таких обращений в лучшем случае регламентированы на уровне ведомственного правового регулирования, а в худшем – соответствующая правовая регламентация отсутствует вовсе. В таких условиях проблемный характер приобретают вопросы организации межведомственного взаимодействия, осуществления контроля за порядком рассмотрения обращений, оставления обращений без ответа, поскольку на такие обращения в отсутствие их нормативного правового регулирования попросту не распространяются правовые гарантии, установленные Законом об обращениях. Таким образом, решая ситуативную задачу, правоприменитель лишь укрепляет правовой вакуум, в котором на сегодняшний день существуют электронные обращения, что в конечном итоге негативным образом сказывается на функционировании самого института обращений в его современном виде.

В правоприменительной практике не решен вопрос о том, подлежит ли рассмотрению обращение, поступившее на электронную почту сотрудника соответствующего органа власти, адрес которой размещен в публичном доступе, например, на официальном сайте органа

власти или на странице его социальных сетей. Может показаться, что такой вопрос не стоит, когда речь идет об официальном адресе электронной почты самого органа власти, однако это тоже не так. Нередки случаи, когда факт оставления обращения гражданина, поступившего на такой адрес электронной почты, без рассмотрения ложится в основу соответствующего административного правонарушения.

Действительно, с одной стороны, нарушение порядка рассмотрения обращения (в части срока его рассмотрения), поступившего на официальный адрес электронной почты органа власти, является основанием для возбуждения органами прокуратуры дела об административном правонарушении по ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). С другой стороны, сам надзорный орган, вопреки здравой логике, уклоняется от рассмотрения таких обращений, переводя работу по подаче и рассмотрению электронных обращений на свою интернет-приемную²³.

Представляется, что такая коллизия предопределена отсутствием соответствующего правового регламентирования исследуемых административных процедур. Как справедливо отмечает А. А. Малиновский, «право изменяется вместе с изменением общества... В лучшем случае законодательство “идет в ногу” со временем, но, как правило, отстает от него» [5, с. 110.]. И с этим выводом нельзя не согласиться.

²³ На официальном сайте прокуратуры Тюменской области, а также в автоматических ответах на электронные письма, направленные на официальный адрес электронной почты прокуратуры, содержится следующая информация: «В целях соблюдения требований статьи 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”, а также в связи с необходимостью обеспечения защиты персональных данных заявителя, обращения в форме электронного документа принимаются исключительно через “Интернет-приемная” официального сайта Генерального прокуратуры Российской Федерации и Единый портал государственных и муниципальных услуг (Госуслуги). Жалобы, заявления и обращения, направленные в электронной форме минуя указанные интернет-ресурсы, к рассмотрению не принимаются. Указанный на портале прокуратуры Тюменской области электронный адрес tmnsao@mail.ru используется для исходящей корреспонденции прокуратуры, обмена информацией с государственными органами власти» (стиль, орфография и пунктуация ответа сохранены).

Д. А. Керимов еще в 1986 г. писал, что эффективное правовое регулирование достигается за счет единства и целостности правовой системы, поскольку единичная правовая норма или статья нормативного правового акта, отделенная от нее, не в состоянии воздействовать на соответствующее общественное отношение [6, с. 211]. В. П. Уманская отмечает, что в рамках осуществления управленческой деятельности с учетом ее целей значение имеет не отдельно взятый правовой акт или группа актов, представляющих собой разрозненный набор решений административного характера, а их четко упорядоченная, взаимосвязанная и согласованная система [7, с. 84].

Развивая эту мысль, полагаем возможным отметить, что для решения исследуемой проблемы в данном контексте речь нужно вести не только о правовой, но и об организационно-правовой системе. Исходя из этого, механизм подачи и рассмотрения электронных обращений нуждается в адаптации к современным реалиям посредством его легализации, упорядочивания и унификации, и в процедурной части он должен определяться Правительством Российской Федерации. Во-первых, необходимо дополнить соответствующей терминологией категориально-понятийный аппарат Закона об обращениях и обозначить следующие способы подачи электронных обращений: с использованием государственных информационных систем, специальных электронных сервисов (интернет-приемных), а также официальных адресов электронной почты. Во-вторых, возложить на государственные органы обязанность по созданию таких сервисов, размещению на официальных сайтах и официальных страницах в соци-

альных сетях информации об их работе, а также об адресах электронной почты, предназначенных для направления обращений в электронной форме, с указанием обязательных реквизитов таких обращений. В-третьих, закрепить технические и технологические требования к таким сервисам в части установления обязательных реквизитов, без заполнения которых обращение не может быть отправлено, включая перечень специальных модулей, позволяющих прикрепить сопроводительные документы и информацию в электронной форме, механизмы идентификации и аутентификации заявителей, автоматизации процессов направления ответов, содержащих регистрационную информацию о приеме обращения, другую необходимую информацию.

Кроме того, согласно паспорту федерального проекта «Цифровое государственное управление»²⁴ (далее также – Федеральный проект, Проект) национальной программы «Цифровая экономика», цифровая трансформация института обращений – ближайшая перспектива модернизации государственного управления, и в этой связи уровень нормативного правового регулирования, безусловно, должен соответствовать поставленным проектом целям и задачам.

В соответствии с Федеральным проектом к настоящему моменту усовершенствованы механизмы обработки обращений, включая мониторинг, анализ и обобщение результатов работы по их рассмотрению. Согласно пп. 1.10, 1.16 Проекта до конца 2024 г. будет создана платформа идентификации, включая биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица, а также единое окно

²⁴ Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»: утв. президиумом Правительства. комиссии по цифровому развитию, использованию информац. технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимат. деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9). Доступ из СПС «Гарант».

цифровой обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, функциям, сервисам.

Учитывая имеющийся положительный опыт функционирования механизма досудебного обжалования предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием Госуслуг²⁵, успешную интеграцию в действующее законодательство механизмов подачи обращений через Госуслуги и взаимодействие с порталом²⁶, положительный опыт проведения эксперимента²⁷ по использованию Госуслуг для направления обращений²⁸, ярко выраженный общественный запрос на использование электронных форм реализации исследуемого права, портал <https://gosuslugi.ru> мог бы стать единой централизованной платформой для реализации права граждан на подачу обращений в электронном виде.

Полагаем, что такой подход позволил бы существенно повысить эффективность исследуемого административно-правового механизма, поскольку обладает рядом ярко-выраженных достоинств, а именно: 1) единый портал Госуслуг представляет собой готовую инфраструктуру в виде успешно функционирующей электронной цифровой платформы и сервиса мобильного приложения, изначально ориентированных на реализацию прав граждан; 2) возможность отслежи-

вать статус рассмотрения обращений в режиме реального времени; 3) при соответствующих программно-технических доработках появляется возможность автоматического ведения статистики, что превращает портал в инструмент мониторинга и анализа работы с обращениями граждан; 4) возможность автоматизации ответов на обращения с использованием инструментов виртуального ассистента, работающего на базе искусственного интеллекта и нейросети, что потенциально позволит снизить нагрузку на должностных лиц в случае поступления обращения, аналогичного обращению другого заявителя, на который уже давался ответ, равно как и в случае содержания в обращении вопросов, ответы на которые находятся в свободном доступе и/или могут быть даны без дополнительного рассмотрения должностными лицами; и пр.

Особенности подачи коллективных форм обращений в контексте проведения СВО

Отдельного внимания заслуживает проблема, связанная с подачей или размещением коллективных обращений граждан по вопросам СВО, в особенности тех обращений, что носят публичный характер. Закон об обращениях в его действующей редакции вообще не учитывает особенности правовой природы таких

²⁵ См. гл. 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179).

²⁶ См. напр.: ч. 3.1 ст. 30.2 КоАП РФ; ст. 45 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; ч. 1.3 ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776).

²⁷ О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 нояб. 2020 г. № 1802 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 7, ст. 7519.

²⁸ В 2023 году общее количество обращений, поступивших через региональную платформу обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» составило 2,6 млн. См.: «Госуслуги. Решаем вместе»: как в регионах налажена обратная связь с жителями // Офиц. сайт М-ва цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/42643/> (дата обращения 03.03.2023).

обращений, предусматривая универсальный порядок рассмотрения всех видов и форм обращений²⁹. Стоит отметить, что призывы и рекомендации, связанные с необходимостью правовой имплементации коллективных форм обращений в действующий механизм исследуемой правореализации, в научной среде звучат регулярно [8; 9]. Целесообразность и объективная обусловленность подобного рода предложений не вызывает сомнений.

В период проведения СВО проблема отсутствия нормативного правового регулирования процедур подачи и рассмотрения коллективных обращений приобрела особую актуальность. Огромное количество таких обращений, начиная с февраля 2022 г., заполнило Интернет и информационное пространство. В условиях быстро меняющейся действительности и нормативного правового фона, имеющиеся инструменты коммуникации общества и государства, содержащиеся на сегодняшний день правовую регламентацию, перестают отвечать требованиям современности, попросту отмирают и становятся пережитками прошлого. Имеется большое множество примеров, когда граждане, исчерпав арсенал существующих инструментов и/или руководствуясь логичным, казалось бы, представлением о большей значимости и юридической силе

коллективных видов и форм обращений, отдают им предпочтение.

Так, с коллективными обращениями в виде открытых писем в адрес органов государственной власти РФ и должностных лиц в связи с объявлением спецоперации выступили работники системы здравоохранения (17 690 подписей)³⁰, представители крупнейших IT-компаний («Сбер», «Яндекс», «Циан», «Газпром», «Авито», Ozon, Mail.ru – 14 500 подписей)³¹, ученые-экономисты, работающие в университетах и научно-исследовательских центрах в России и за ее пределами (364 подписи)³², деятели культуры (более 150 подписей)³³ и другие коллективы граждан.

Статьей 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»³⁴ установлен предельный возраст пребывания на военной службе. Для военнослужащих, имеющих воинское звание ниже полковника и капитана 1-го ранга, такой возраст составляет 50 лет. Вместе с тем 166 родственников мобилизованных старше 50 лет, «исчерпав все возможные способы добиться исполнения закона на увольнение по возрасту», обратились к Президенту РФ за защитой законных интересов мобилизованных посредством создания петиции на специализированной интернет-платформе Change.org³⁵.

²⁹ За исключением тех, что подлежат рассмотрению в порядке, установленном иными федеральными законами.

³⁰ *Открытое письмо Президенту Российской Федерации от лица российских врачей, медсестер, медбратьев и фельдшеров с требованием [удалено по требованию РКН, КоАП РФ, УК РФ] на территории Украины*. URL: https://docs.google.com/document/d/1rJPD7_kIO3KDWzmd5RdJwpeHEX5ASooFD1QW1HCIMvw/edit (дата обращения 08.08.2024).

³¹ *Коллективное письмо представителей IT-сферы*. URL: https://docs.google.com/document/d/1rSmclqedrhTASIsyXLOz39pU0WzV8b443au9X88Lx_c/preview?pru=AAABf19PDS0*mB9SKD7UJCoWmPbD-pdEWA (дата обращения 08.08.2024).

³² *Открытое письмо ученых-экономистов*. URL: <https://sites.google.com/view/netvoine> (дата обращения 08.08.2024).

³³ *Свыше 150 деятелей культуры поддержали президента и спецоперацию на Украине* // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/3524646> (дата обращения 08.08.2024).

³⁴ *О воинской обязанности и военной службе* : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13, ст. 1475.

³⁵ *Коллективное обращение родных мобилизованных «50+» к Президенту Путину В. В.* URL: <https://www.change.org/p/%D0%B2%D0%BE%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D0%B5-%D0%BB%D0%B4%D0%BD%D1%80-50-50> (дата обращения 08.08.2024).

Коллективное обращение мобилизованных из Свердловской области и Пермского края, содержащее жалобу на действия командования и проблемы с обеспечением снаряжением, привело к проверке, инициированной краевым министерством территориальной безопасности и подразделением военной прокуратуры³⁶. Мобилизованных из Татарстана после коллективного видеообращения их родственников по поводу их направления на штурм без подготовки, без поддержки специализированной военной техники и даже без вещей первой необходимости, вернули в свой полк³⁷.

Подчеркнем, что обеспечение права – это прежде всего функция государства, которая предполагает гарантирование государством возможности реализации гражданином его законного права, а также его охрану, защиту и в случае необходимости его восстановление в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов. К сожалению, на сегодняшний день остается немного примеров, когда компетентные органы публичной власти рассматривают по существу подобного рода коллективные обращения, а их рассмотрение приводит к конкретным правовым последствиям. И как правило, наличие таких примеров напрямую связано с вызываемым ими резонансом в обществе.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В СИЛОВЫХ ВЕДОМСТВАХ

В большинстве же своем такие обращения, ввиду отсутствия соответствующего правового режима их подачи (публикации) и рассмотрения, особенно в силовых структурах, остаются без ответа, что позволяет сделать вы-

вод об очевидной проблеме недостаточной обеспеченности конституционного права граждан на обращение в его современном воплощении.

Учитывая исключительно закрытый характер деятельности силовых структур (Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Пограничных войск, внутренних войск, Военно-Морского Флота Российской Федерации и других специальных ведомств), связанный с режимом секретности, многочисленные нарушения публичных прав военнослужащих и гражданских лиц, а также членов их семей на обращения в этих ведомствах остаются без рассмотрения и разрешения по существу ввиду отсутствия до настоящего времени в действующем законодательстве РФ правового режима подачи, публикации и рассмотрения таких обращений.

В свою очередь, немногочисленные публикации, появившиеся в последнее время в средствах массовой информации, свидетельствуют о негативных процессах, связанных с обеспечением и гарантированием государством возможностей реализации гражданами и военнослужащими своих законных прав в этих ведомствах. Такие нарушения гарантированных государством прав граждан, военнослужащих и членов их семей особенно проявились и участились с началом проведения спецоперации.

Летом 2024 года был арестован и отправлен в Лефортовский СИЗО бывший заместитель Министра обороны генерал армии Дмитрий Булгаков³⁸. С 2017 года он занимался тыловым обеспечением ограниченного контингента наших

³⁶ В Пермском крае начали проверку после обращения мобилизованных к Путину // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/12/03/2023/640dd7b59a79473bb51c51b5> (дата обращения 08.08.2024).

³⁷ Мобилизованных из Татарстана после видеообращения вернули в свой полк // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/12/02/2023/63e8a77d9a7947b520a69186?from=article_body (дата обращения 08.08.2024).

³⁸ Арестован бывший замминистра обороны Дмитрий Булгаков // БФМ.РУ. URL: <https://www.bfm.ru/news/554963> (дата обращения 08.08.2024).

военнослужащих некачественным довольствием, махинациями с топливом и военной формой военнослужащих в Сирии. Причинил ущерб государственной казне в размере 1,3 млрд рублей. Но за эти махинации с военным имуществом не был привлечен к уголовной ответственности, а, наоборот, награжден званием Героя Российской Федерации. В последующем тихо был снят с должности и переведен в Управление генеральных инспекторов Министерства обороны.

Еще более масштабные хищения государственных денежных средств, выделенных на проведение СВО, выявлены следственными органами в 2024 г. Их совершила группа высокопоставленных военных чиновников в Центральном аппарате Министерства обороны РФ (генерал-лейтенант Ю. В. Кузнецов, генерал-лейтенант В. А. Шамарин, полковник В. Вертелецкий и др.) под руководством заместителей Министра обороны РФ генералов армии Тимура Иванова и Татьяны Шевцовой. По версии следствия, предварительный ущерб государству от их преступной деятельности оценивается более чем в 1 триллион рублей. На эти деньги, по мнению специалистов, можно содержать всю полумиллионную группировку войск на фронтах СВО в течение нескольких лет. В результате столь масштабных хищений нарушены законные права и интересы десятков тысяч военнослужащих и их семей.

И на фоне массового хищения высокопоставленными чиновниками военного ведомства бюджетных средств, выделенных государством на проведение СВО, абсолютное большинство россиян, демонстрируя патриотизм и солидарность боевым участникам спецоперации, участвует в массовых сборах денежных средств, одежды, продовольствия, медикаментов и других необходимых вещей и предметов для них. И государство в свою очередь должно проявить по отношению к обще-

ству ответную солидарность, обеспечив существующий механизм реализации права граждан на обращение актуальным правовым инструментарием путем легализации актуальных видов и форм обращений, а также разработкой и внедрением соответствующих административных процедур в Закон об обращениях, связанных с их подачей и рассмотрением по существу.

Обозначенный перечень актуальных проблем исследуемого механизма право-реализации не является исчерпывающим. Так, например, весьма неожиданно возник и остро стоит неизвестный юридической науке ранее и, казалось бы, совершенно чуждый институту обращений граждан вопрос о безопасности реализации конституционного права на обращение в связи с введением в КоАП РФ и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) санкций за «публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации».

Диспозиция ст. 20.3.3 КоАП РФ сформулирована следующим образом: «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях, оказания добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации».

Как видно, выбранная законодателем правовая конструкция крайне неконкретна и предоставляет правоохранительным органам и судам большое поле для усмотрения, на что в профессиональном юридическом

сообществе неоднократно обращалось внимание³⁹.

Что примечательно, соответствующая ст. 280.3 УК РФ сформулирована практически слово в слово с вышеупомянутой нормой КоАП РФ. При этом предусмотренная уголовно-правовой нормой ответственность наступает за совершение лицом описанного деяния после его привлечения к административной ответственности за аналогичное деяние в течение одного года.

Следует отметить, что, согласно судебной практике, почти вся информация, размещенная в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», так или иначе имеет свойство публичности. Таким образом, учитывая дискреционность и неконкретность формулировок и возможность двойственного толкования норм административного и уголовного права, можно говорить с определенной долей условности, что едва ли не любое обращение гражданина или группы граждан по теме СВО, опубликованное ими в социальных сетях или на страницах сайтов и находящееся в свободном доступе, может трактоваться следственными и су-

дебными органами как публичное распространение информации, дискредитирующей использование Вооруженных Сил Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмируя сказанное, считаем: 1) «мягкое» право в российской правовой системе носит рекомендательный характер и в отсутствие четко закрепленного правового статуса юридической категории является явлением малоэффективным и безрезультативным; 2) значимость реализации права граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам в общеправовом механизме обеспечения прав и законных интересов граждан предопределяет обсуждение данной и иных актуальных проблем института обращения граждан в рамках всесторонней научной дискуссии с участием государственных и общественных деятелей страны, представителей прогрессивной общественности и правозащитных организаций, видных российских ученых юристов, законодателей и правоприменителей.

Список литературы

1. Шушпанова И.С. Особенности социально-политической консолидации российского общества и государства в условиях проведения специальной военной операции: социологический анализ // Наука. Культура. Общество. 2022. № 4. С. 97–108. DOI: <https://doi.org/10.19181/nko.2022.28.4.8>
2. Карлина А. А., Решетникова А. В. Организация работы с обращениями граждан в России как инструмент реализации партисипативной модели государства // Вестник Международного института рынка. 2018. № 2. С. 94–99.
3. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во С.-Петерб. юрид. ин-та, 2002. 474 с.
4. Брежнев О. В. Проблемы правового регулирования использования информационно-коммуникационных технологий для обеспечения взаимодействия органов власти и населения в Российской Федерации // Коммуникология. 2019. Т. 7, № 4. С. 54–70. DOI: <https://doi.org/10.21453/2311-3065-2019-7-4-54-70>
5. Малиновский А. А. Правовой вакуум – новый термин юридической науки // Государство и право. 1997. № 2. С. 109–112.
6. Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований. М. : Мысль. 1986. 330 с.
7. Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. М. : Норма. 2014. 287 с.
8. Степкин С. П. Проблемы правовой регламентации массовых, всерных и коллективных обращений граждан // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 11 (144). С. 23–30. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.144.11.023-030>

³⁹ См. напр.: *Как новые положения законодательства о дискредитации армии сочетаются с конституционными правами* // Общепрос. обществ. организация «Ассоциация юристов России». URL: <https://alrf.ru/articles/kak-novye-polozheniya-zakonodatelstva-o-diskreditatsii-armii-sochetayutsya-s-konstitutsionnymi-prava/> (дата обращения 08.08.2024).

9. Савоськин А. В. К вопросу о содержании термина петиция в российском праве // Право и политика. 2017. № 1. С. 72–82. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2017.1.13199>

References

1. Shushpanova I. S. Features of the Socio-Political Consolidation of Russian Society and the State in the Conditions of a Special Military Operation: Sociological Analysis. *Science. Culture. Society*. 2022;4:97-108. DOI: <https://doi.org/10.19181/nko.2022.28.4.8> (In Russ.)
2. Karlina A. A., Reshetnikova A. V. Citizen Petition Management in Russia as a Tool of the Participatory State Model. *Vestnik of the International Market Institute*. 2018;2:94-99. (In Russ.)
3. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law*. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute Publ.; 2002. 474 p. (In Russ.)
4. Brezhnev O. V. Legal Issues of the Use of Information and Communication Technologies for the Development of Interaction Between the Government and the Population. *Communicology*. 2019;7(4):54-70. DOI: <https://doi.org/10.21453/2311-3065-2019-7-4-54-70> (In Russ.)
5. Malinovskii A. A. Legal Vacuum – A New Term in Legal Science. *State and Law*. 1997;2:109-112. (In Russ.)
6. Kerimov D. A. *Philosophical Foundations of Political-Legal Studies*. Moscow: Mysl' Publ.; 1986. 330 p. (In Russ.)
7. Umanskaya V. P. *Legal Acts of Executive Authorities: A Systematic Approach*. Moscow: Norma Publ.; 2014. 287 p. (In Russ.)
8. Stepkin S. P. Problems of Legal Regulation of Mass, Duplicate and Collective Petitions of Citizens. *Actual Problems of Russian Law*. 2022;17(11):23-30. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.144.11.023-030> (In Russ.)
9. Savoskin A. V. To the Question of Content of the Term “Petition” in Russian Law. *Law and Politics*. 2017;1:72-82. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2017.1.13199> (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Виктор Егорович Севрюгин, профессор-консультант кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета (ул. Володарского, 6, Тюмень, 62500, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru;

Станислав Владимирович Калашников, аспирант кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета (ул. Володарского, 6, Тюмень, 625003, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5975-0872>; e-mail: kalashnikov.tmn@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS

Viktor E. Sevryugin, Professor-consultant of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines at the Institute of State and Law of the Tyumen State University (6 Volodarskogo str., Tyumen, 625003, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru;

Stanislav V. Kalashnikov, postgraduate student of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines at the Institute of State and Law of the Tyumen State University (6 Volodarskogo str., Tyumen, 625003, Russian Federation), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5975-0872>; e-mail: kalashnikov.tmn@gmail.com

Поступила | Received
30.09.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
07.11.2024

Принята к публикации | Accepted
07.11.2024

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560

EDN: MMRMWV

*Оригинальная научная статья*

Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения

Ю. П. Соловей *Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*✉ rector@siblu.ru

Аннотация. Статус научной проблемы административное усмотрение (дискреция) приобрело в дискуссиях ученых-юристов не о каких-либо абстрактных юридических терминах и понятиях, а прежде всего о принципиальной возможности и глубине (интенсивности, границах, пределах) судебной проверки законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации. В этой связи предметом исследования в настоящей статье выступают правовые позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Пленум), нашедшие отражение в его постановлениях, принятых после издания Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», и относящиеся к судебной проверке законности оспариваемых гражданами и организациями в порядке административного и арбитражного судопроизводства дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации. Цель исследования – определить направления развития указанных правовых позиций и выяснить их способность обеспечивать содержательную судебную проверку законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации. Опираясь на диалектический, формально-логический, исторический, формально-юридический методы познания, метод толкования права, автор делает вывод о том, что правовые позиции Пленума развиваются в направлении от полного игнорирования названной проблемы к выработке предметных критериев указанной проверки. Данное направление развития названных правовых позиций, несмотря на некоторые их недостатки, отмечаемые в статье, бесспорно, способствует обеспечению содержательной судебной проверки законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации и тем самым эффективной защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. Вместе с тем принципиальным, исчерпывающим решением, позволяющим не только гарантировать надлежащее качество осуществления такой проверки, но и сократить случаи оспаривания гражданами и организациями в суде дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации, явился бы не предлагаемый некоторыми авторами законодательный отказ от установления судом незаконности упомянутых решений, действий (бездействия) как одного из двух обязательных на сегодня условий удовлетворения административного иска, в результате чего суд сосредоточился бы исключительно на выяснении вопроса о нарушении этими решениями, действиями (бездействием) прав, свобод и законных интересов административного истца, а принятие отсутствующего на сегодня федерального закона об административных процедурах, подробно и в полной мере описывающего их принципы, которые как раз и будут выступать критериями содержательной судебной проверки законности реализации административного усмотрения. До принятия указанного федерального закона следовало бы, на взгляд автора, уточнить посредством выработки новой правовой позиции Пленума смысл, придаваемый судебной практикой другому закрепленному

законом условию удовлетворения административного иска об оспаривании дискреционного решения, действия (бездействия) публичной администрации – установлению судом факта нарушения названным решением, действием (бездействием) прав, свобод и законных интересов административного истца. Закрепление в постановлении Пленума такой правовой позиции, проект которой предложен в настоящей статье, позволит лишить административное усмотрение иммунитета от судебного контроля.

Ключевые слова: правовая позиция, Пленум Верховного Суда Российской Федерации, судебная проверка, законность, административное усмотрение, административный акт, дискреционное решение, действие (бездействие), публичная администрация, принципы административных процедур

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Соловей Ю. П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 533–560. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>. EDN: <https://elibrary.ru/mmrwmw>

Original scientific article

Development of Legal Positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on Judicial Review of the Legality of the Implementation of Administrative Discretion

Yu. P. Solovey 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ rector@siblu.ru

Abstract. The concept of administrative discretion has become a significant topic in legal scholarship, focusing not on abstract legal terms and concepts, but on the fundamental possibility and extent (intensity, boundaries, limits) of judicial review of the legality of discretionary decisions, actions (or inaction) by public administration. In this context, the article examines the legal positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Plenum) as reflected in its resolutions adopted after the enactment of the Russian Federation's Law No. 4866-1, "On Appealing Actions and Decisions Violating Citizens' Rights and Freedoms in Court", dated April 27, 1993. These resolutions concern the judicial review of the legality of discretionary decisions, actions (or inaction) of public administration contested by citizens and organizations through administrative and arbitration proceedings. The purpose of the study is to outline the development trends of these legal positions and assess their capacity to ensure substantive judicial review of the legality of discretionary decisions, actions (or inaction) by public administration. Employing dialectical, formal-logical, historical, formal-legal methods, and the method of legal interpretation, the Author concludes that the Plenum's legal positions have evolved from an initial disregard of the issue to the establishment of concrete criteria for such a review. This progression, despite certain limitations noted in the article, significantly supports meaningful judicial review of the legality of discretionary decisions, actions (or inaction) by public administration, thereby enhancing the protection of citizens' rights, freedoms, and legitimate interests, as well as those of organizations. The Author suggests that a comprehensive solution would not involve the legislative proposal, made by some authors, to abandon the requirement for courts to determine the illegality of such decisions or actions as a prerequisite for satisfying an administrative claim. Instead, a more effective approach would be the enactment of a federal law on administrative procedures, which is currently absent. Such a law would comprehensively outline

© Solovey Yu. P., 2024

principles to serve as criteria for substantive judicial review of the legality of administrative discretion. Until the adoption of this federal law, the Author advocates for a new legal position by the Plenum to clarify how judicial practice interprets the legal requirement for satisfying an administrative claim challenging discretionary decisions or actions by public administration. Specifically, this would involve defining the requirement for courts to establish that the challenged decision, action (or inaction) violated the rights, freedoms, or legitimate interests of the administrative claimant. Adopting the proposed legal position, as outlined in this article, would remove the immunity of administrative discretion from judicial review.

Keywords: legal position, Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, judicial review, legality, administrative discretion, administrative act, discretionary decision, action (inaction), public administration, principles of administrative procedures

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Solovey Yu. P. Development of Legal Positions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on Judicial Review of the Legality of the Implementation of Administrative Discretion. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):533-560. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560>. EDN: <https://elibrary.ru/mmrmwv> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Согласно п. 1 ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Пленум Верховного Суда Российской Федерации (далее также – Пленум) «рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и дает судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации»¹. Подобные разъяснения, доводимые до сведения судов в форме постановлений Пленума, представляют собой его правовые позиции по тем или иным вопросам, возникающим при осуществлении правосудия.

Законодательное определение понятия правовой позиции, используемого, в частности, в п. 3 ч. 3 ст. 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), отсутствует. В настоящей статье под правовой позицией Пленума

Верховного Суда Российской Федерации подразумевается содержащееся в постановлении указанного Пленума и имеющее обязательный для судов общей юрисдикции и арбитражных судов характер мнение по конкретному вопросу судебного правоприменения, опирающееся на результаты анализа и обобщения соответствующей судебной практики, использования приемов толкования правовых норм, обращения к принципам права, аналогии закона и права, проявления судебного усмотрения².

Особо следует подчеркнуть такое качество правовых позиций Пленума, как их обязательность для судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В сфере административного судопроизводства данное качество обусловлено положениями чч. 2 и 3 ст. 310 КАС РФ, согласно которым одним из оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке является неправильное применение норм материального права, включая «неправильное

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Подробнее о правовых позициях Верховного Суда Российской Федерации см., напр.: Шульга И. В. Понятие и виды правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 26 с. ; Туменова А. А. Позиции судов в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 22 с.

истолкование закона, в том числе без учета *правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Верховного Суда Российской Федерации*» (курсив мой. – Ю. С.).

Что касается арбитражного судопроизводства, то в соответствии с чч. 1 и 2 ст. 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) «неправильное истолкование закона» как разновидность неправильного применения норм материального права тоже признается одним из оснований для изменения или отмены решения арбитражного суда первой инстанции. В этой статье АПК РФ, в отличие от упомянутой выше ст. 310 КАС РФ, законодатель не конкретизирует понятие неправильного истолкования закона указанием на то, что оно может заключаться в игнорировании правовой позиции, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, но вполне логичен вывод, что с учетом очевидной аналогии закона дело обстоит именно так. Подтверждением подобного вывода служит абз. 5 п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2020 г. № 13 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции», согласно которому при проверке правильности применения судами первой и апелляционной инстанций норм материального права «суд кассационной инстанции... устанавливает, соответствуют ли выводы судов *практике применения правовых норм, определенной постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации*

(курсив мой. – Ю. С.) и сохранившими силу постановлениями Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, постановлениями Президиума Верховного Суда Российской Федерации и сохранившими силу постановлениями Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также содержащейся в обзорах судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда Российской Федерации»³.

Не менее важным качеством правовых позиций Пленума, вырабатываемых не без участия юридического научного сообщества (здесь достаточно указать на существенную роль Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации в разработке и обсуждении проектов постановлений Пленума), выступает их способность служить источником формирования и эволюции воззрений ученых-юристов на те или иные правовые явления, процессы, механизмы, институты и нормы. При этом преувеличением было бы утверждение, согласно которому, в частности, наука административного права в России в той же мере, что и в странах Европы, является, пользуясь словами С. Кассезе, «коллективным трудом судей-практиков и ученых-теоретиков» [1, с. 270], развилась «в юбках судебной практики» (подобным образом Ж. Риверо характеризует науку французского административного права) [1, с. 270]. Тем не менее есть и такие правовые позиции Пленума, которые, с моей точки зрения, являются, выражаясь фигурально, локомотивом, выводящим научную дискуссию на качественно новый уровень.

Так, 28 июня 2022 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял Постановление № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного

³ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2020. № 9. С. 23.

судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁴ (далее – Постановление № 21). Одним из докладчиков по проекту данного постановления, обсужденному на заседании Пленума, состоявшемся посредством веб-конференции 14 июня 2022 г., выступил Ю. Г. Иваненко – в то время председатель судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации⁵, а с 17 июля 2024 г. – заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по экономическим спорам. Представленный на рассмотрение Пленума Верховного Суда Российской Федерации проект охватывал весьма широкий круг вопросов, однако, к моему удивлению, значительную часть своего доклада Ю. Г. Иваненко посвятил недостаточно разработанному в современной российской юридической науке и противоречиво решаемому на практике вопросу о судебной проверке законности реализации административного усмотрения в отношении граждан и организаций. В частности, в докладе подчеркивалось, что осуществление усмотрения органами публичной власти, их должностными лицами, «включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо с нарушением конституционных принципов соразмерности, разумности, добросовестности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) неза-

конными»⁶. Уже одна эта, без преувеличения, новаторская правовая позиция (пусть и сформулированная в опубликованном тексте Постановления № 21 с заменой слов «с нарушением конституционных принципов соразмерности, разумности, добросовестности» словами «в нарушение требований соразмерности»), будучи внедренной в судебную практику и надлежащим образом осмысленной учеными-административистами, несомненно, способна внести вклад в обеспечение надлежащего уровня правовой защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в их отношениях с публичной администрацией.

Как утверждают западные ученые-юристы, «в странах с традиционной административно-правовой системой – таких как Франция, Германия и Италия – уже достаточно давно сложилась *отточенная* (курсив мой. – Ю. С.) доктрина судебного контроля над решениями, принимаемыми по усмотрению органов управления» [2, с. 57]. В России подобная доктрина находится в начальной стадии своей разработки, серьезным импульсом к которой как раз и явилось принятие Постановления № 21. При этом нельзя забывать и о весьма заметном влиянии суда и судебной практики на процесс нормативного правового регулирования, их существенной роли в достижении качественных результатов законотворчества. По справедливому замечанию В. В. Лазарева, «некоторые судебные акты в силу содержащихся в них правовых позиций и по причине отработанной внешней формы практически готовы для восприятия

⁴ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2022. № 9. С. 6–16.

⁵ Там же. С. 2.

⁶ *Выступление Юрия Григорьевича Иваненко, председателя судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, посвященное проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»* // Заседание Пленума Верховного Суда РФ 14 июня 2022 года посредством веб-конференции. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=EJdBYkcvHNs> (дата обращения: 20.07.2024).

законодателем» [3, с. 40]⁷. В нашем случае речь идет о «прообразах» норм, определяющих принципы административных процедур. Такие нормы могли бы составить раздел будущего федерального закона о названных процедурах, который, бесспорно, призван сыграть весьма существенную роль в обеспечении эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в их отношениях с публичной администрацией.

В данной связи исследование развития правовых позиций Пленума о судебной проверке законности реализации административного усмотрения с целью определения направления этого развития и выяснения их способности обеспечивать содержательную судебную проверку законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации, без сомнения, представляет значительный научно-практический интерес.

ГЕНЕЗИС ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Прежде всего следует отметить, что в Российской Федерации, в отличие от некоторых постсоветских государств, понятие административного усмотрения (административной дискреции) законодательно не определено. В юридической литературе оно трактуется по-разному. С моей точки зрения, понятие административного усмотрения можно определить как выбор (отыскание) публичной администрацией варианта исполнения возложенных на нее обязанностей, который, по ее мнению, соответствует требованиям закона и выражается в принятии или непринятии административного акта (нормативного или индивидуального) либо совершении

или несовершении административного действия, в ситуациях, когда правовые нормы не предусматривают с достаточной степенью полноты и (или) конкретности необходимость, цель, основания, условия, обстановку, место, субъектов, процедуру и (или) сроки (время, момент) принятия такого акта, совершения действия, а также содержание, объекты (адресатов) и (или) порядок оформления указанного акта, действия.

Статус правовой проблемы административное усмотрение приобрело в странах Европы во второй половине XIX века, когда идея правового государства получила свое практическое воплощение, прежде всего, посредством формирования национальных систем административной юстиции. Вот как характеризовал данную проблему российский ученый-юрист С. А. Корф, перу которого принадлежит, пожалуй, самый объемный научный труд об административной юстиции, основанный на анализе французских, германских и австрийских правовых и литературных источников: «В одних случаях закон прямо запрещает администрации некоторые действия, предоставляя этим самым гражданам возможность иска о восстановлении нарушенных администрацией подобных норм закона... в других случаях закон не ясен, оставляя вопрос о свободе действий администрации в тумане; тогда выступает роль адм. суда, как толкователя и закона, и административного распоряжения, определяющего, с одной стороны, границы деятельности администрации, с другой же, правоохраненность интересов частных лиц; и наконец, в-третьих, возможен случай, когда закон прямо устанавливает для данного случая свободу действия (или дискреционную власть) администрации...»

⁷ См. также: Хабриева Т. Я. Проблемы общеправового характера в доктринальных оценках судей и правовых позициях Верховного Суда РФ // Доктринальные основы практики Верховного суда Российской Федерации : моногр. / Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер, Р. А. Курбанов ; отв. ред. Т. Я. Хабриева ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 36.

Именно этот последний вопрос о дискрец. власти администрации являлся наиболее часто камнем преткновения в теориях административной юстиции... и в русском праве вопрос этот является чрезвычайно важным...» [4, с. 490–491].

Несмотря на отмеченную выше «чрезвычайную важность» вопроса административного усмотрения в русском праве, «в исторической же перспективе, – подчеркивал С. А. Корф, – он нам представляется гораздо более простым, раз от него отделить политический элемент» [4, с. 491]. По убеждению ученого, «контролю админ. судов по принципу и согласно существу современной админ. юстиции должны подлежать всякие адм. акты, в том числе, следовательно, и дискреционные распоряжения администрации, и не только с точки зрения внешнего их соответствия закону, но и соответствия внутреннего, цели закона (во французском смысле этого термина). При определении вопроса, не нарушено ли данным админ. актом право гражданина, адм. суд не должен быть стесняем какими-либо искусственными рамками, за пределами которых администрация могла бы считать себя свободной от судебного контроля ее действий» [4, с. 496–497].

Приведенные выдержки из книги С. А. Корфа, как, впрочем, и работы других российских и зарубежных ученых-юристов того времени, наглядно свидетельствуют о том, что дискуссия об административном усмотрении велась, по справедливому мнению видных советских административистов А. Е. Лунева, С. С. Студеникина и Ц. А. Ямпольской, «не столько об отвлеченных юридических категориях, сколько о конкретной возможности судебной или административно-юрисдикционной проверки дискрецион-

ного элемента в актах администрации» [5, с. 58]. Иными словами, проблема административного усмотрения возникла, разрабатывалась и, как представляется, должна и сейчас исследоваться в первую очередь как проблема судебной проверки законности реализации публичной администрации дискреционных полномочий.

В советский период по причинам прежде всего идеологического свойства позиция относительно проверки судом законности реализации административного усмотрения, аналогичная высказанной С. А. Корфом, востребованной быть не могла. «Если бы юрисдикционная деятельность суда, – отмечалось в одном из фундаментальных научных трудов, посвященных аппарату управления социалистического государства, – распространялась также и на оценку правильности, целесообразности решений, это ущемляло бы самостоятельность органов государственного управления, поскольку решения зачастую основываются на дискреционном усмотрении» [6, с. 121]⁸.

По мнению известного советского ученого-юриста Д. М. Чечота, в ситуациях, когда «норма права лишь в общем виде определяет правомочие административного органа на совершение действия по его усмотрению, не налагая на орган никаких обязанностей перед конкретным лицом», между административным органом и заинтересованным лицом «нет и не может быть административно-правового спора, так как никаких субъективных прав по отношению к органу у этого лица нет» [7, с. 74]⁹. С точки зрения Д. М. Чечота, «в тех случаях, когда совершение административного действия зависит исключительно от усмотрения административного органа, контроль судебных органов должен быть исключен. Если бы судебный

⁸ Отмечу, что термин «дискреционное усмотрение» является плеоназмом («усмотренческое усмотрение»), в силу чего его нельзя считать корректным.

⁹ См. также: *Боннер А. Т., Квиткин В. Т.* К вопросу о соотношении административной и судебной деятельности // Вестник Московского университета. Серия: Право. 1972. № 5. С. 18–19.

контроль в таких случаях был установлен, это... означало бы, что судебные органы должны были бы разрешать спор, который не носит правового характера» [7, с. 75].

В работах других советских правоведов также обосновывалось мнение, согласно которому суд не должен рассматривать жалобы на акты, принимающиеся на основании компетенции органа или должностного лица¹⁰, жалобы по поводу отказа органов и должностных лиц в просьбе, удовлетворение которой не составляет согласно законодательству их обязанности [8, с. 70; 9, с. 66], «разбирать споры о предоставлении прав, благ, если эти вопросы решаются по усмотрению администрации» [10, с. 20]. Неудивительно, что подобные взгляды находили подтверждение в судебной практике, в том числе в правовых позициях Пленума.

ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ПЛЕНУМА О СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКЕ ЗАКОННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Первое после издания Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹¹, сохранявшего действие до принятия КАС РФ, постановление Пленума по вопросам судебного оспаривания решений, действий (бездействия) публичной администрации, а именно постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан»¹² (утратило силу в 2003 г. в связи с введением в действие Гражданского процессу-

ального кодекса Российской Федерации), каких-либо правовых позиций относительно судебной проверки законности реализации административного усмотрения не содержало. Впервые правовая позиция подобного рода была закреплена в п. 18 утратившего к настоящему времени силу постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», который предусматривал, что при проверке полномочий органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов «суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц»¹³ (курсив мой. — Ю. С.). При этом следует отметить, что данная правовая позиция дословно воспроизведена в п. 28 пришедшего на смену указанному судебному акту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»¹⁴, сохраняющего свое действие и в настоящее время.

Рассматриваемый подход к проверке судами законности реализации административного усмотрения также нашел отражение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике

¹⁰ Дюрягин И. Я. Применение норм советского права и социальное (государственное) управление (теоретические проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1975. С. 347.

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 1994. № 3. С. 4–7.

¹³ Там же. 2008. № 1. С. 10.

¹⁴ Там же. 2019. № 2. С. 39.

рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (далее – Постановление № 2), действовавшем до 27 сентября 2016 г. Согласно п. 25 данного акта «в случае, когда принятие или непринятие решения, совершение или несвершение действия в силу закона или иного нормативного правового акта отнесено к усмотрению органа или лица, решение, действие (бездействие) которых оспариваются, суд не вправе оценивать целесообразность такого решения, действия (бездействия), например, при оспаривании бездействия, выразившегося в непринятии акта о награждении конкретного лица»¹⁵ (курсив мой. – Ю. С.).

«Если встать на такую позицию, – справедливо подчеркивал в своей научной статье судья Арбитражного суда Омской области С. В. Ярковой еще в период действия рассматриваемого постановления Пленума, – то любые решения, действия (бездействие) органов публичной администрации (ее должностных лиц), принимаемые и совершаемые со ссылкой на предоставленную им нормами права возможность выбора вариантов властного поведения без какого-либо фактического и юридического обоснования данного выбора, окажутся вне судебного контроля» [11, с. 31]. По мнению указанного автора, очевидно расходящемуся с приведенной правовой позицией Пленума, в ходе судебного разбирательства «орган публичной администрации (ее должностное лицо) обязан прежде всего обосновать со ссылкой на установленные им фактические обстоятельства свое решение о том, почему

из имеющихся у него вариантов действий выбран именно тот, с которым не согласен лицо, оспаривающее в суде изданное решение или совершенное действие (бездействие), а также *соответствие данного выбора не только конкретным правовым нормам, но и смыслу, целям и общим началам (принципам)* применяемого в рассматриваемой ситуации законодательства (административного, финансового, таможенного, земельного, градостроительного и др.)» (курсив мой. – Ю. С.) [11, с. 31].

Это верное по сути мнение С. В. Ярковой обосновывает ссылками на суждения известных отечественных ученых-юристов и судебную практику некоторых зарубежных государств, хотя для придания ему большей весомости мог бы обратиться к правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлении от 24 октября 2006 г. № 16916/05 по делу № А40-8725/05-79-70 «Общество “Монаб” против правительства города Москвы и других» и получившей несколькими годами позже подробный публичный комментарий председателевавшего в судебном заседании, подписавшего указанный судебный акт А. А. Иванова – председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (2005–2014 гг.). В названном постановлении содержался, в частности, следующий вывод: «Позиция судов трех инстанций, согласно которой арбитражный суд не может рассматривать вопрос о том, правильно ли определен победитель конкурса¹⁶, не соответствует закону и нарушает единообразие судебной практики»¹⁷.

Вот каким образом прокомментировал эту правовую позицию Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской

¹⁵ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2009. № 4. С. 15.

¹⁶ В рассмотренном Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации деле конкурс проводился правительством города Москвы в целях выбора девелопера-инвестора по реализации инвестиционного проекта строительства нового многофункционального комплекса зданий на месте зданий гостиницы «Россия».

¹⁷ Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Федерации А. А. Иванов: «Несомненно, суд не должен играть роль органа исполнительной власти, подменять собой последний, иное противоречило бы конституционному принципу разделения властей. Однако сама идея административного судопроизводства предполагает, что суд оценивает действия государственного органа со всех сторон. Причем такая оценка, которая прежде всего должна касаться законности, во многих случаях невозможна без учета социальных факторов, лежащих в основе тех или иных административных актов, мотивов, которым следовали государственные должностные лица, того, как они проявляли то административное усмотрение, которое им принадлежит.

Поэтому неверен тезис нижестоящих судов о том, что вопросы административного усмотрения государственных органов ни при каких обстоятельствах не могут быть предметом судебной оценки. Другое дело, что суд не должен диктовать административному органу свою волю, ограничиваясь оценкой его действий, в том числе путем признания этих действий недействительными. И тем более не следует обосновывать недопустимость оценки судом административного усмотрения ссылками на п. 1 ст. 1 ГК РФ, в котором речь идет о принципах гражданского, а не административного права, и, в частности, о недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Государство как субъект гражданского права более ограничено по сравнению с частными лицами в проявлении собственного усмотрения в частных делах. Об этом свидетельствует обширнейшее законодательство, посвященное прежде всего участию государства в имущественных отношениях (бюджетное законода-

тельство, законодательство о приватизации и т. п.). Те цели, которые поставлены перед государством Конституцией РФ, не могут позволить ему действовать как простому частному лицу, принимая любые решения по поводу использования принадлежащего ему имущества»¹⁸.

Не берусь утверждать, но процитированная выше правовая позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, имеющая, как представляется, прогрессивный характер с точки зрения обеспечения действительной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в их отношениях с публичной администрацией, а также вполне убедительный и разумный комментарий к указанной позиции, данный соавтором закрепляющего ее судебного акта, вполне могли оказаться в числе факторов, способствовавших определенному изменению позиции Пленума по вопросу судебной проверки законности реализации административного усмотрения.

Так, пришедшее на смену Постановлению № 2 постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (далее – Постановление № 36), сохраняющее свое действие и в настоящее время, подтвердило прежний запрет на судебную проверку целесообразности решений, действий (бездействия) публичной администрации. Как гласит абз. 1 п. 62 Постановления № 36, «суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов,

¹⁸ Иванов А. А. Дело «Общество “Монаб” против правительства города Москвы и других» (Постановление от 24 октября 2006 г. № 16916/05) // Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А. А. Иванова. М.: Статут, 2012. С. 168–169.

организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом»¹⁹. Однако следующий абзац упомянутого п. 62 – абз. 2, аналога которого не было в Постановлении № 2 и который, очевидно, должен применяться в системной связи с абз. 1 цитируемого пункта, как будто дезавуирует содержание последнего: «*При этом следует иметь в виду, что превышение указанных полномочий либо использование их вопреки законной цели и правам, законным интересам граждан, организаций, государства и общества является основанием для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (пункт 4 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации)*»²⁰ (курсив мой. – Ю. С.).

В русском языке «целесообразный» означает «соответствующий поставленной цели, вполне разумный, практически полезный»²¹. Значит, как прямо следует из абз. 2 п. 62 Постановления № 36, суд все же не может избежать оценки *целесообразности* оспариваемого решения, действия (бездействия), понимаемой как соответствие указанного решения, действия (бездействия) целям, для достижения которых закон предоставляет публичной администрации соответствующие полномочия. В этой связи абз. 2 п. 62 Постановления № 36 следует, на мой взгляд, расценить как небольшой шаг, сделанный на пути формирования современной рос-

сийской доктрины судебного контроля над административным усмотрением.

Что же касается выяснения соответствия оспариваемого решения, действия (бездействия) каким-либо иным, за исключением законной цели, содержательным требованиям, не нашедшим своего выражения в форме нормативных правовых предписаний (например, является ли решение, действие (бездействие) необходимым, разумным и соразмерным в сложившейся ситуации), даже если такие требования выступают правовыми принципами, то, очевидно, что Постановление № 62 этот вопрос из предмета судебной проверки законности реализации административного усмотрения исключает. Но все дело в том, что без разрешения названного вопроса сделать надлежащий вывод о том, является ли оспариваемое дискреционное решение, действие (бездействие) публичной администрации законным (незаконным), в том числе соответствующим (не соответствующим) целям, предусмотренным законом, не представляется возможным.

В этой связи в свое время мною была предложена новая, расширенная редакция п. 62 Постановления № 36, позволявшая, как казалось, осуществлять содержательную судебную проверку законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации²². И с удовлетворением отмечаю, что по прошествии пяти лет с момента опубликования данного предложения сама идея выработки конкретных правовых позиций о содержательной судебной проверке законности реализации административного усмотрения (пусть и в виде, заметно отличающемся от предлагавшегося мной)

¹⁹ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2016. № 11. С. 11.

²⁰ Там же.

²¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М. : Азбуковник, 1999. С. 872.

²² Соловей Ю. П. Подлежит ли судебной проверке целесообразность дискреционного административного акта? // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 100–101.

наконец-то нашла свое воплощение в упоминавшемся в начале настоящей статьи Постановлении № 21 – на сегодня последнем по времени принятия и наиболее подробном в ряду постановлений Пленума, содержащих правовые позиции о судебной проверке законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации.

**КРАТКИЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ
О СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКЕ
ЗАКОННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ,
СОДЕРЖАЩИХСЯ
В ПОСТАНОВЛЕНИИ № 21**

Оценивая Постановление № 21 как, без преувеличения, прорыв в деле формирования отечественной доктрины судебного контроля над административным усмотрением, в целом отвечающей стандартам правового государства, выскажу вместе с тем ряд соображений по поводу некоторых из сформулированных в нем правовых позиций, определяющих, из чего должны исходить суды при проверке законности реализации административного усмотрения.

Абзац 1 пункта 17 Постановления № 21: «При реализации государственных или иных публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом (принцип законности) (статья 9 и часть 9 статьи 226 КАС РФ, статья 6 и часть 4 статьи 200 АПК РФ)».

С моей точки зрения, данное положение имеет декларативный характер, лишь напоминая, что законность выступает принципом деятельности публичной администрации. Вместе с тем позитивной оценки заслуживают относящиеся к органам и должностным лицам публичной

администрации слова «связаны законом», ассоциирующиеся с несколько подзабытой идеей правового государства. В этой связи вместо «принципа законности» предпочтительнее было бы вести речь о «принципе связанности законом государственных органов и лиц, наделенных публичными полномочиями». Не случайно именно такую формулировку использовал выступавший наряду с Ю. Г. Иваненко на заседании Пленума 14 июня 2022 г. с докладом по проекту Постановления № 21 судья Верховного Суда Российской Федерации И. Н. Зинченко²³.

Абзац 2 пункта 17 Постановления № 21: «Решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, *во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели)* и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение)» (курсив мой. – Ю. С.).

Приведенное положение раскрывает принцип законности решений, действий (бездействия) публичной администрации. Впервые прямо подчеркивается, что указанные решения, действия (бездействие) должны приниматься (совершаться) «во исполнение... законной цели». Это – важное материальное требование законности, предъявляемое к решениям, действиям (бездействию) публичной администрации,

²³ Выступление Игоря Николаевича Зинченко, судьи Верховного Суда России, посвященное проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Заседание Пленума Верховного Суда РФ 14 июня 2022 года посредством веб-конференции. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=7VjX8xijWZ0> (дата обращения: 20.07.2024).

оно же – один из принципов административных процедур (другое его наименование – запрет злоупотребления полномочиями). Однако следует подчеркнуть, что более точной представляется отдельная формулировка «в целях, установленных законом», исключающая отождествление посредством использования скобок «законную цель» с «установленными законодательством предписаниями». Более того, с моей точки зрения, требование соответствия решения, действия (бездействия) законной цели следовало бы развернуть, изложив его, например, в виде следующего положения Постановления № 21:

«Решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, права и законные интересы организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) исключительно в целях, для достижения которых законом на орган (должностное лицо) возложены соответствующие полномочия, а при невозможности определения таких целей – в публичных интересах. При этом неблагоприятные для граждан и организаций решения, действия (бездействие) указанного органа (должностного лица) подлежат немедленной отмене, если законная цель их принятия, совершения достигнута или выяснилось, что она не может или не должна достигаться таким способом».

Что касается впервые предпринятой в Постановлении № 21 попытки кратко определить понятие административного усмотрения как «право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом», то сама по себе она, безусловно, заслуживает поддержки. Вместе с тем эта попытка оказалась не вполне удачной хотя бы по той причине, что в рассматриваемом контексте право выступает синонимом возможности. К тому же рассматриваемое определение не учитывает, что усмотрение иногда может, во-первых,

составлять не право, а обязанность публичной администрации, а во-вторых, выражаться в воздержании от принятия решения или совершения действия, которое (воздержание), очевидно, не может считаться «осуществлением полномочий тем или иным образом».

Абзац 3 пункта 17 Постановления № 21: «...Судам следует иметь в виду, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм».

Данное положение, на которое обратил внимание в своем докладе И. Н. Зинченко²⁴, представляет собой особую ценность для развития доктрины судебного контроля над административным усмотрением в силу того, что акцентирует внимание судов на материальной (хотя этот термин прямо и не употребляется) законности дискреционного административного акта, то есть именно на той ее стороне, которая нередко ускользает от судебного контроля.

Абзац 4 пункта 17 Постановления № 21: «Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1 и 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом».

Здесь впервые закрепляется один из известных принципов административных процедур (административной деятельности), именуемый в европейских правовых порядках принципом запрета сверхформализма. Считаю это весьма

²⁴ Выступление Игоря Николаевича Зинченко ...

позитивным шагом, хотя более точной его формулировкой представляется следующая:

«Органам публичной власти, их должностным лицам запрещается возлагать на граждан и организации какие-либо обязанности, отказывать в предоставлении им какого-либо права, принятии административного акта в связи с несоблюдением гражданами и организациями формальных требований, если цель установления таких требований может быть достигнута без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом». Кроме того, здесь следовало, на мой взгляд, также указать, что *«названным органам и должностным лицам запрещается отказывать гражданам и организациям в приеме и рассмотрении обращений, в которых содержатся явные и исправимые ошибки в письме и счете. Такие ошибки орган (должностное лицо) исправляет самостоятельно».*

Абзацы 5–6 пункта 17 Постановления № 21: «...Судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделенным публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействия) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учету требований соразмерности (пропорциональности) (пункт 1 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

В частности, проверяя законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленным этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, судам с учетом всех значимых обстоятельств дела надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли

их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций».

В приведенных положениях внимание судов обращается на необходимость оценки судами соответствия решения, действия (бездействия) публичной администрации трем требованиям (принципам административных процедур), а именно: 1) обоснованности; 2) поддержания доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства; 3) соразмерности (пропорциональности) решения, действия (бездействия).

Отмечая это как, несомненно, серьезный шаг на пути формирования современной доктрины судебного контроля над административным усмотрением, вместе с тем считаю недостаточным одно лишь упоминание первых двух указанных требований, особенно такого, как поддержание доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства. Кстати, по моему мнению, слова «закона и действий государства» лучше было бы заменить словами «административной практике». Представляется, что названные два требования могли бы быть раскрыты следующим образом:

«Административный орган (должностное лицо) принимает решения, совершает действия (бездействие) на основании всестороннего, полного и объективного исследования и оценки всех юридических и фактических обстоятельств, относящихся к рассматриваемому вопросу и установленных при помощи имеющихся доказательств, а также вытекающих из указанных обстоятельств объективных соображений».

Мотивы принятия решения подлежат точному и ясному изложению в самом решении».

Доверие граждан и их объединений к административной практике административных органов (должностных лиц) охраняется законом».

Граждане и их объединения, участвующие в отношениях, регулируемых гражданским и иным законодательством,

при осуществлении своей деятельности вправе полагаться на то, что затрагивающие их решения, действия (бездействие) административных органов (должностных лиц) являются законными.

Ошибочные решения, действия (бездействие), принятые (совершенные) административными органами (должностными лицами), не могут влечь неблагоприятные последствия для граждан и их объединений.

Ущерб, причиненный отменой или изменением решения гражданам и их объединениям, действовавшим добросовестно, подлежит возмещению в соответствии с законодательством».

Что же касается требования соразмерности (пропорциональности), то, на мой взгляд, оно «прописано» недостаточно четко. Более приемлемой представляется следующая его формулировка:

«При принятии решений, совершении действий административный орган (должностное лицо) обеспечивает справедливый баланс между частными и публичными интересами».

Решения, действия (бездействие) должны быть соразмерны законной цели их принятия (совершения), то есть быть пригодными, необходимыми (оправданными) и пропорциональными (разумными, не чрезмерными) для достижения такой цели с учетом своего содержания, места, времени, круга затрагиваемых граждан, их объединений и иных обстоятельств».

Абзац 7 пункта 17 Постановления № 21: «Отсутствие вины органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, в нарушении прав, свобод и законных интересов административного истца (заявителя) не является основанием для отказа в удовлетворении административного иска (заявления)».

Данное положение, охарактеризованное И. Н. Зинченко как «важный вывод»²⁵,

с моей точки зрения, может лишь дезориентировать правоприменительную практику. Достаточно указать здесь на то, что вина должностных лиц, наделенных публичными полномочиями (не говоря уже о совершенно новой категории – «вине органов»), в нарушении прав, свобод и законных интересов не относится к числу обстоятельств, которые суд (арбитражный суд) обязан выяснять при рассмотрении административных дел (часть 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ). Подобный вопрос разрешается в порядке уголовного (досудебного и судебного), дисциплинарного производства, а также производства по делам об административных правонарушениях. Поскольку административное усмотрение в ряде случаев предполагает наличие у публичной администрации так называемого права на ошибку, обоснованный профессиональный риск, иногда возникают ситуации, когда права, свободы и законные интересы административного истца (заявителя) оказались нарушены, а упомянутой в Постановлении № 21 «вины органов и лиц, наделенных публичными полномочиями», в таком нарушении нет. Простой пример: сотрудник полиции остановил автомобиль для проверки в связи с его схожестью по внешним признакам с транспортным средством, объявленным в розыск. В результате проверки причастность автомобиля и водителя к каким-либо правонарушениям не подтвердилась, водитель продолжил движение, но впоследствии все же обратился в суд с административным иском о признании действий сотрудника полиции незаконными. Право на свободу передвижения гражданина, управлявшего остановленным автомобилем, здесь, несомненно, нарушено, но вина сотрудника полиции, действовавшего в полном соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»²⁶, в нарушении

²⁵ Выступление Игоря Николаевича Зинченко ...

²⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

указанного права отсутствует, поскольку, как выяснилось в суде, автомобиль по ряду внешних признаков действительно совпал с тем, который был объявлен в розыск. Между тем в описанной и подобных ей ситуациях рассматриваемое положение Постановления № 21 как бы предлагает суду удовлетворить заявленный административный иск, в то время как должно быть вынесено судебное решение противоположного содержания.

Иными словами, формулировка «отсутствие вины органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, в нарушении прав, свобод и законных интересов административного истца (заявителя)» означает лишь то, что оспариваемые действия (бездействие) указанных органов и лиц в полной мере охватывались указанными полномочиями, и если они не противоречат другим требованиям, предъявляемым к реализации административного усмотрения, то суд обязан в таких случаях вынести единственно возможное решение – отказать в удовлетворении административного иска. В этой связи включение в Постановление № 21 анализируемого абзаца считал бы излишним.

Пункт 18 Постановления № 21: «В случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенным публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд в соответствии с частью 1 статьи 1 и статьей 9 КАС РФ, статьей 6 АПК РФ осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными (пункты 1 и 4

части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Например, решения и действия органа местного самоуправления, принятые, совершенные при решении вопросов местного значения, связанных с организацией дорожной деятельности (перенос наземного пешеходного перехода и т. п.), могут быть признаны незаконными, если при их принятии, совершении не были приняты во внимание все обстоятельства, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения, либо приняты во внимание обстоятельства, не оказывающие влияния на обеспечение безопасности».

Здесь разработчики проекта Постановления № 21 недостаточно четко, на мой взгляд, определились с используемыми понятиями и терминами. Так, в одном и том же абзаце речь идет о «реализации усмотрения» и об «осуществлении усмотрения», как будто эти словосочетания не являются синонимичными. Правомерность реализации усмотрения отождествляется посредством использования скобок с обоснованностью такой реализации, хотя первое понятие, конечно же, шире последнего. Фраза «осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения...» неточна, поскольку, кроме названного выбора, нет ничего, что могло бы быть отнесено к содержанию усмотрения.

Указание в качестве «основания для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными» осуществления усмотрения в нарушение только двух требований – соответствия решения, действия (бездействия) установленной законом цели и их соразмерности – создает ложное впечатление, что нарушения «осуществлением усмотрения» других требований, предъявляемых к дискреционным решениям, действиям (бездействию) публичной

администрации, например, упоминавшегося выше требования поддержания доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, такую роль играть не могут. Разработчики Постановления № 21 это невольно подтверждают, приводя в качестве примера нарушения двух отмеченных требований решения и действия органа местного самоуправления, принятые, совершенные при решении вопросов местного значения, связанных с организацией дорожной деятельности (перенос наземного пешеходного перехода и т. п.), при принятии, совершении которых не были приняты во внимание все обстоятельства, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения, либо приняты во внимание обстоятельства, не оказывающие влияния на обеспечение безопасности. Очевидно, что подобные дискреционные решения, действия (бездействие) публичной администрации нарушают предъявляемое к ним требование обоснованности.

Стоит также заметить, что закон, в отличие от комментируемого пункта Постановления № 21, не требует от суда в соответствующих ситуациях делать вывод «о нарушении пределов усмотрения». Эта книжная, теоретическая формула избыточна, и вполне достаточно того, что оспариваемое решение, действие (бездействие) публичной администрации признается судом незаконным.

Оценивая Постановление № 21 в целом, нетрудно заключить, что оно предписывает судам проверять законность дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации с позиций соблюдения таких, подчеркну, содержательных требований (они же – принципы осуществления дискреционных полномочий, принципы администра-

тивных процедур или административной деятельности), известных зарубежным правовым порядкам, как соответствие решения, действия (бездействия) цели, предусмотренной федеральным законом (запрет злоупотребления полномочиями), соразмерность (пропорциональность), запрет сверхформализма, обоснованность административного акта, поддержание доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, предоставление гражданам и их объединениям возможности выразить мнение, недопустимость неблагоприятных последствий для граждан и организаций при применении аналогии закона или права²⁷. Несмотря на отмеченные выше отдельные недостатки, Постановление № 21, вне всякого сомнения, будет способствовать формированию современной российской доктрины судебного контроля над административным усмотрением.

КРИТИКА ДОВОДОВ ПРОТИВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКИ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что принятие федерального закона об административных процедурах, отдельный раздел которого составляли бы нормы о принципах этих процедур, а в отсутствие такого закона – выработка Пленумом соответствующих правовых позиций выступают, с моей точки зрения, наиболее целесообразными, отвечающими стандартам правового государства путями обеспечения содержательной судебной проверки законности реализации административного усмотрения.

Правда, на этот счет имеется и иное мнение, которое, как мне кажется, вряд ли

²⁷ Подробнее см.: *Соловей Ю. П.* Административное усмотрение (сравнительно-правовое исследование) // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : моногр. : в 12 т. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2022. Т. VIII: Административное право в системе современного российского права. С. 447–454.

было предложено для обсуждения юридическому научному сообществу, если бы его автор обратил внимание на соответствующие правовые позиции Постановления № 21 и уже имеющуюся практику их применения. Так, в своей недавно опубликованной, весьма любопытной статье А. Ю. Черланов пишет следующее: «Не секрет, что на сегодняшний день содержательная проверка дискреционных административных актов в судах Российской Федерации практически невозможна. Попытка судебного оспаривания содержания дискреционного административного акта будет пресечена указанием на то, что данный акт был принят в пределах усмотрения, предоставленного административному органу законом, а потому является законным и не нарушающим какие-либо права, свободы и законные интересы административного истца» [12, с. 41]. По мнению указанного ученого, «современная модель административного судопроизводства на текущий момент не приспособлена для содержательной проверки дискреционных административных актов. Ее, – как выражается А. Ю. Черланов, – приспособление под указанную цель» [12, с. 43] путем реализации сформулированного автором настоящей публикации несколько лет назад предложения об изменении ст. 226 КАС РФ²⁸, позволяющего, по терминологии А. Ю. Черланова, «обогащать» понятие законности административного акта «посредством включения в законодательство

требований к реализации дискреционных полномочий» или «критериев, на соответствие которым судом в административном судопроизводстве могут быть проверены дискреционные административные акты» [12, с. 42] (как видим, развитие правовых позиций Пленума фактически идет именно этим путем), не даст желаемого результата по следующим трем причинам.

«Во-первых, – отмечает А. Ю. Черланов, – предложенный подход не лишен того недостатка, что непосредственно суд проверяет законность административного акта и лишь опосредованно разрешает вопрос о том, нарушены ли этим актом права, свободы и законные интересы административного истца, поэтому в случае их нарушения административным актом, являющимся законным, они не смогут быть защищены судом» [12, с. 43]. Иными словами, недостатком действующей модели административного судопроизводства объявляется невозможность судебной защиты прав, свобод и законных интересов административного истца от их нарушения решением, действием (бездействием) публичной администрации в тех случаях, когда суд признал такое решение, действие (бездействие) законным. Это все равно, что, выражаясь образно, признать изъятием человеческого тела отсутствие у него крыльев.

Возможно, возвращению в реальность автору приведенного довода, являющегося, конечно же, ошибочным, помогло бы напоминание, например,

²⁸ См.: *Соловей Ю. П.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // *Административное право и процесс.* 2016. № 1. С. 7–8.

Несколько позже пришло понимание, что исчерпывающим (хотя намного более трудным, затратным и обреченным на сопротивление с разных сторон) решением вопроса надлежащего законодательного обеспечения содержательной судебной проверки законности реализации административного усмотрения является принятие федерального закона об административных процедурах, нормы которого в развернутом виде закрепляли бы принципы таких процедур. Проекты таких норм, разработанные автором настоящей статьи, см.: *Соловей Ю. П.* Принципы административных процедур как правовые средства «связывания» административного усмотрения // *Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства.* М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 153–161 ; *Его же.* Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // *Административное право и процесс.* 2018. № 7. С. 12–15.

о широко известном ленинском тезисе «жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» [13, с. 104], или о положении ст. 4 Декларации прав человека и гражданина, принятой Национальным собранием Франции 26 августа 1789 г., согласно которому «осуществление естественных прав каждого человека встречает лишь те границы, которые обеспечивают прочим членам общества пользование теми же самыми правами. Границы эти могут быть определены законом»²⁹, или, в конце концов, о ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». На мой взгляд, данные цитаты позволяют понять, что в правовом государстве должен обеспечиваться баланс публичных и частных интересов. А если так, то, следовательно, положение, при котором права, свободы и законные интересы гражданина или организации, нарушенные оспариваемыми ими в судебном порядке решениями, действиями (бездействием) публичной администрации, остаются без судебной защиты по причине признания судом таких решений, действий (бездействия) законными, нельзя признать ничем иным, нежели одной из, что называется, нормальностей правового государства.

«Во-вторых, – продолжает аргументировать свою позицию А. Ю. Черланов, – как справедливо отмечает О. Н. Шерстобоев, единые методы проверки каждого дискреционного административного акта до сих пор не выработаны, а предлагаемые критерии законной цели и пределов полномочий нуждаются

в дальнейшей разработке...» [12, с. 43]. Здесь А. Ю. Черланов делает ссылку на источник без указания конкретной страницы. На самом деле в аннотации статьи О. Н. Шерстобоева, упоминаемой А. Ю. Черлановым, написано следующее: «Современная административно-правовая доктрина отрицает свободное административное усмотрение, т. е. такое усмотрение, которое не подлежит судебному контролю. Выделяются два критерия оценки правомерности таких актов – это законная цель и пределы полномочий... Правда, требуется дальнейшее исследование каждого из критериев, наполнение их содержанием, позволяющим сформулировать единый метод проверки каждого дискреционного административного акта» [14, с. 9]. Кроме того, в последнем абзаце статьи О. Н. Шерстобоева подчеркивается, что «в случае дискреции от судов требуется установление законной цели и легальных пределов реализации компетенции органа, принявшего акт» [14, с. 14]. На мой взгляд, эти суждения не вызывают каких-либо возражений.

Но что же касается их весьма вольного пересказа, выдвигаемого А. Ю. Черлановым в качестве довода против «обогащения» понятия законности административного акта «посредством включения в законодательство требований к реализации дискреционных полномочий», то соглашаться с ним нет никаких оснований. Причина проста: значительная часть «единых методов» (точнее, критериев) судебной проверки законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации уже нашла отражение в правовых позициях, содержащихся в Постановлении № 21. И в отличие от О. Н. Шерстобоева, направившего свою статью в журнал «Административное право и процесс» до момента опубликования Постановления № 21, А. Ю. Черланов

²⁹ *Документы Французской революции* // Родина. 1989. № 7. С. 42.

имел возможность учесть эти правовые позиции при формулировании своего мнения по рассматриваемому вопросу.

Кроме того, даже если критерии законной цели и пределов полномочий и «нуждаются в дальнейшей разработке», это вовсе не значит, что они, как показывает практика административного судопроизводства, а также уголовного судопроизводства по делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 285 и 286 Уголовного кодекса Российской Федерации, не «работают», то есть не используются судами в том виде, в котором они в настоящее время закреплены в законе, Постановлении № 21, других постановлениях Пленума³⁰, для оценки законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации. Кстати, О. Н. Шерстобоев, выводы которого А. Ю. Черланов попытался положить в основу своего критического довода, вовсе не возражает ни против уточнения полномочий судов, связанных с проверкой актов, которые приняты на основании усмотрения, ни против более кардинальных изменений в законодательстве, связанных с принятием закона об административных процедурах. По мнению О. Н. Шерстобоева, эти предложения «открывают новый этап в развитии российской доктрины административного усмотрения, который, что совершенно справедливо, всецело вписывается в конфигурацию континентальной традиции» [14, с. 14].

Наконец, «в-третьих, – подчеркивает А. Ю. Черланов, – предложенные критерии носят оценочный характер: усмотрение административного органа предлагается соотносить с усмотрением суда, которое применительно к вопросам, разрешаемым в сфере государственного управления, практически всегда явля-

ется менее профессиональным и рассудительным... Судьи не могут являться специалистами во всех сферах общественной жизни, в которых реализуются дискреционные полномочия органов исполнительной власти. Суд не должен знать о том, какие обстоятельства существенны для принятия дискреционного административного акта, лучше административного органа, который для того и создан, чтобы профессионально осуществлять деятельность в соответствующей отрасли» [12, с. 43]. Все это так, но данный довод нельзя считать релевантным. Автор совершенно упускает из виду, что социальным назначением суда является осуществление вовсе не государственного управления, а правосудия. Иными словами, если «применительно к вопросам, разрешаемым в сфере государственного управления», судебное усмотрение в сравнении с административным «практически всегда является менее профессиональным и рассудительным», то верно и иное утверждение: в вопросах обеспечения законности, соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, далеко не всегда, как показывает практика, находящихся в центре внимания публичной администрации, сосредоточенной прежде всего на достижении позитивных результатов в порученной сфере управления, усмотрение суда, вне всякого сомнения, придется признать более «профессиональным» и более «рассудительным», нежели усмотрение административное.

Неслучайно Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает «особую роль суда как независимого и беспристрастного арбитра и вместе с тем наиболее компетентного в сфере определения правовой справедливости

³⁰ См., напр.: *О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий* : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 16 окт. 2009 г. № 19 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2009. № 12. С. 5.

органа государственной власти»³¹. Формулирование же в законодательном порядке и (или) посредством выработки правовых позиций Пленума критериев судебной проверки законности реализации административного усмотрения, даже если они при этом носят оценочный характер, несомненно, облегчит суду выполнение указанной роли.

**НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ИДЕИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОДЕРЖАТЕЛЬНОЙ
СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКИ ЗАКОННОСТИ
РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
УСМОТРЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОТКАЗА
ОТ УСТАНОВЛЕНИЯ СУДОМ
НЕЗАКОННОСТИ ОСПАРИВАЕМОГО
ДИСКРЕЦИОННОГО РЕШЕНИЯ,
ДЕЙСТВИЯ (БЕЗДЕЙСТВИЯ)
ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
КАК УСЛОВИЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА**

Очевидная, на мой взгляд, необеспеченность приведенных А. Ю. Черлановым доводов против идеи законодательного определения критериев судебной проверки законности административного усмотрения оказалась, как представляет-

ся, не единственным слабым местом в его рассуждениях о путях приспособления современной модели административного судопроизводства для содержательной проверки дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации. Другое такое же место – предлагаемый им путь указанного приспособления.

Как известно, в соответствии с действующим законодательством административное исковое заявление о признании решения, действия (бездействия) публичной администрации незаконными удовлетворяется при признании судом *одновременного* наличия двух условий: 1) несоответствие указанных решения, действия (бездействия) нормативным правовым актам и 2) нарушение такими решением, действием (бездействием) прав, свобод и законных интересов административного истца (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ, ч. 2 ст. 201 АПК РФ). Подобное положение, по мнению А. Ю. Черланова, вызывает необходимость рассмотрения вопроса *«не об обогащении понятия законности, а о пересмотре порядка рассмотрения соответствующих административных дел, в частности о возможности отказа от такого условия удовлетворения административного иска*

³¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 февр. 2014 г. № 4-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

См. также: *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зуйкова Дмитрия Валерьевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 апр. 2014 г. № 926-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Трященко Светланы Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьями 2.9 и частью 1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 1013-О ; *Об отказе* в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «НОРДСИТИ» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 июня 2014 г. № 1310-О ; По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 19 янв. 2016 г. № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

об оспаривании дискреционного административного акта, как его незаконность.

Нарушение дискреционным административным актом прав, свобод и законных интересов административного истца *de lege ferenda* представляется достаточным условием для удовлетворения такого иска. Это в полной мере корреспондирует конституционному предназначению правосудия – обеспечению прав и свобод личности, которые должны служить мерилom правомерности деятельности государства» (курсив мой. – Ю. С.) [12, с. 43–44].

Для оценки высказанной А. Ю. Черлановым идеи обратимся к типичному примеру из судебной практики. Административный истец оспаривает в суде действия сотрудников полиции, доставивших его в орган внутренних дел с применением физической силы, и в судебном заседании факт силового доставления находит свое подтверждение, что в свою очередь приводит к неизбежному выводу об очевидном нарушении оспариваемыми действиями сотрудников полиции права административного истца на свободу и личную неприкосновенность. Таким образом, суд констатирует наличие одного из двух предусмотренных действующим законодательством условий удовлетворения административного иска. Но при этом в ходе дальнейшего судебного разбирательства с целью установления другого предусмотренного законом условия удовлетворения административного иска будет выяснено, что сотрудники полиции осуществили свои дискреционные полномочия в полном соответствии с пп. 2, 13 ч. 1 ст. 13, ст. 19, ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (истец имел явное внешнее сходство с конкретным лицом, находившемся в розыске, и документов, удостоверяющих личность, при нем не было; провести идентификацию личности заподозренного на месте его остановки не представлялось возможным; примененная сотрудниками

полиции физическая сила в виде принудительного помещения заподозренного в служебный автомобиль полиции оказалась соразмерной оказанному им неповиновению; после установления личности доставленного и его непричастности к противоправной деятельности он был без промедления отпущен до истечения трех часов с момента доставления в орган внутренних дел). Это будет означать, что одно из двух необходимых законодательных условий удовлетворения административного иска не соблюдено, в связи с чем суд признает действия сотрудников полиции законными и откажет в удовлетворении административного иска.

Каким образом в рассматриваемом случае развивался бы судебный процесс, если бы идея А. Ю. Черланова о преобразовании модели отечественного административного судопроизводства в предлагаемом им направлении оказалась реализованной в законодательном порядке? Ответ прост: как только в судебном заседании выяснился бы факт силового доставления истца сотрудниками полиции в орган внутренних дел, а значит, нарушения ими права административного истца на свободу и личную неприкосновенность, суд был бы вынужден принять единственно возможное решение – удовлетворить заявленный административный иск. Правда, в силу недостаточной авторской обрисовки критикуемой идеи остается неясным, должен ли суд, удовлетворяя указанный иск, признавать оспариваемые решения, действия (бездействие) публичной администрации незаконными или ограничиваться признанием их нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца.

Трудно сказать, что здесь имеет место: наивность или непонимание поднятой проблемы. По сути речь идет о полном игнорировании такой особенности большей части полномочий публичной администрации, как их дискреционный характер,

и, соответственно, исключении судебной проверки законности реализации административного усмотрения – подобная проверка становится просто ненужной. Ясно, что основанная на рассмотренной идее судебная практика была бы весьма далека от стандартов справедливого правосудия, создавала бы явный дисбаланс публичных и частных интересов. В этой связи состоятельной указанная идея, на мой взгляд, признана быть не может.

**НЕОБХОДИМОСТЬ УТОЧНЕНИЯ
СМЫСЛА, ПРИДАВАЕМОГО
СУДЕБНОЙ ПРАКТИКОЙ
НАРУШЕНИЮ ОСПАРИВАЕМЫМ
ДИСКРЕЦИОННЫМ РЕШЕНИЕМ,
ДЕЙСТВИЕМ (БЕЗДЕЙСТВИЕМ)
ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПРАВ,
СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСТЦА
КАК УСЛОВИЮ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА**

Высказанная критика не мешает в известной степени признать правоту утверждения А. Ю. Черланова о том, что «неэффективность судебного контроля в отношении содержания дискреционных административных актов в Российской Федерации обусловлена самой моделью административного судопроизводства» [12, с. 42], в которой удовлетворение административного искового заявления связывается с необходимостью установления не только несоответствия решения, действия (бездействия) публичной администрации нормативным правовым актам, но и нарушения ими прав, свобод и законных интересов административного истца. Только вопрос, с моей точки зрения, должен ставиться не об исключении первого, а об уточнении смысла второго обязательного условия, который сегодня придается ему судебной практикой.

Причина постановки данного вопроса заключается в том, что, как показывает судебная практика проверки законности

оспариваемых дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации, обязательное выяснение судом наличия рассматриваемого условия в ряде случаев приводит его к выводу, обусловленному именно дискреционным характером указанных решений, действий (бездействия), об отсутствии нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, что означает фактическое наделение административного усмотрения иммунитетом от судебного контроля. Подобные ситуации возникают уже на стадии принятия судом административного искового заявления. И это неудивительно, поскольку упоминавшееся выше мнение советских правоведов о том, что в сфере усмотрения публичной администрации граждан или организация не располагают по отношению к ней какими-либо субъективными публичными правами, все еще имеет достаточное распространение.

В этой связи в докладе на международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития», проведенной 20–21 сентября 2018 г. Верховным Судом Российской Федерации и Российским государственным университетом правосудия, автор настоящей статьи обосновал, опираясь на соответствующие положения Конституции Российской Федерации, необходимость исключения из КАС РФ п. 3 ч. 1 ст. 128, согласно которому судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если «из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия)» публичной администрации «не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные

интересы административного истца»³². Возможно, это простое совпадение, но через четыре месяца после данной конференции Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации вынесла кассационное определение от 18 января 2019 г. № 41-КГ18-53, в котором сформулировала очень важную, принципиальную правовую позицию³³. В пункте 43 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 апреля 2019 г., эта правовая позиция изложена следующим образом: «При разрешении вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда не может быть дана оценка действиям и полномочиям административных ответчиков, а также не может быть сделан вывод об отсутствии нарушений оспариваемыми действиями прав, свобод и законных интересов административных истцов, поскольку указанные обстоятельства подлежат установлению при рассмотрении и разрешении административного дела по существу»³⁴. Приведенная правовая позиция, по сути, вполне может обеспечивать достижение цели, которую преследовало мое предложение. Другое дело, что поскольку, как уже отмечалось, чч. 2 и 3 ст. 310 КАС РФ одним из оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке называют неправильное истолкование закона, в том числе без учета правовой позиции, содержащейся исключительно в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, а не в утвержденных последним обзорах

судебной практики, следовало бы, на мой взгляд, воспроизвести данную правовую позицию (до обретения ею формы законодательного предписания) в одном из постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

К сказанному добавлю следующее. Хотел бы отметить справедливость адресованной в мой адрес критики А. Ю. Черланова, полагающего, что в силу системного характера проблемы судебной проверки законности реализации административного усмотрения она не может быть решена исключением из КАС РФ только п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ [12, с. 41]. Действительно, дискреционный характер оспариваемых решений, действий (бездействия) публичной администрации может обусловить вывод суда об отсутствии нарушений такими решениями, действиями (бездействием) прав, свобод и законных интересов административного истца не только на стадии принятия административного искового заявления, но и в процессе судебного разбирательства. В этой связи целесообразно, на мой взгляд, уточнить смысл, придаваемый судебной практикой нарушению оспариваемым дискреционным решением, действием (бездействием) публичной администрации прав, свобод и законных интересов административного истца как условию удовлетворения административного иска, посредством формулирования следующей новой, относящейся и к стадии принятия административного искового заявления, и к стадии судебного разбирательства правовой позиции Пленума:

«Наличие у органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, усмотрения само по себе не является основанием для вывода суда о том, что оспариваемым

³² Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как основание отказа судьи в принятии административного искового заявления гражданина или организации об оспаривании такого акта // Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития : сб. науч. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., 20–21 сент. 2018 г. / отв. ред. С. В. Никитин. М. : РГУП, 2019. С. 193–196.

³³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2019. № 10. С. 69.

решением, действием (бездействием) указанных органов и лиц не нарушаются права, свободы и законные интересы административного истца или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, и, соответственно, для отказа в принятии либо отказа в удовлетворении административного искового заявления».

Предлагаемая правовая позиция, относясь ко второму законодательному условию удовлетворения судом административного иска, вполне созвучна той, которая содержится в абз. 3 п. 17 Постановления № 21 и касается первого из двух таких условий, а именно: «законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм». Представляется, что реализация высказанного предложения (например, посредством внесения соответствующего дополнения в Постановление № 21) будет способствовать предотвращению имеющих сегодня место в судебной практике случаев, когда административное усмотрение ускользает от судебного контроля.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Правовые позиции Пленума о судебной проверке законности реализации административного усмотрения, являясь важным правовым средством обеспечения единообразия правоприменительной практики, в последние более чем 30 лет развиваются в направлении от полного игнорирования указанной проблемы к выработке критериев такой проверки, представляющих собой, по сути, принципы административных процедур. Данное направление развития указанных правовых позиций способствует обеспечению надлежащей содержательной судебной про-

верки законности дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации и тем самым эффективной защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

2. Постановление № 21 следует, на мой взгляд, расценивать как определенный прорыв в деле формирования современной отечественной доктрины судебного контроля над административным усмотрением, в целом отвечающей стандартам справедливого правосудия. Вместе с тем некоторая шероховатость отдельных из содержащихся в данном постановлении правовых позиций, отсутствие упоминания о ряде важных критериев судебной проверки законности реализации административного усмотрения, хорошо известных зарубежным правовым порядкам и вполне применимых в российских условиях (в частности, таких как запрет отказа в применении правовых норм, единообразие административной практики, активность административного органа (должностного лица), охват большим меньшего, экономичность административной деятельности, презумпция достоверности, ограничение превентивного государственного контроля (надзора), толкование законодательства в пользу граждан и организаций и другие³⁵), свидетельствуют о необходимости продолжения разъяснительной работы Пленума в данном направлении.

3. Отмечая весьма существенную роль правовых позиций Пленума в обеспечении содержательной проверки судами законности реализации административного усмотрения, одновременно нужно подчеркнуть, что принципиальным, исчерпывающим решением, позволяющим не только гарантировать надлежащее качество осуществления такой проверки, но и способствовать сокращению случаев оспаривания гражданами и организациями

³⁵ Подробнее см.: Соловей Ю. П. Административное усмотрение (сравнительно-правовое исследование) ... С. 450–453.

в суде дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации, явилось бы принятие отсутствующего на сегодня федерального закона об административных процедурах (административной деятельности, административном производстве – возможны и иные наименования), в котором были бы подробно и в полной мере «прописаны» принципы названных процедур, выступающие критериями судебной проверки законности реализации административного усмотрения. При наличии развернутого законодательного регулирования административных процедур имеет смысл предусмотреть в законе содержащийся ныне в абз. 1 п. 62 Постановления № 36 запрет судебной проверки целесообразности оспариваемого дискреционного решения, действия (бездействия) публичной администрации для того, чтобы в своих суждениях суд исходил исключительно из правовых стандартов и, следовательно, не подменял бы собой публичную администрацию.

4. Высказанное в юридической литературе мнение о том, что современная модель административного судопроизводства не приспособлена для содержательной проверки дискреционных решений, действий (бездействия) публичной администрации, не соответствует реальному положению дел, о чем, в частности, свидетельствуют правовые позиции Пленума, сформулированные им в Постановлении № 21, а также нарабатанная судебная практика их применения. Современная модель отечественного административного судопроизводства в целом не препятствует осуществлению подобной проверки, но для эффективного обеспечения

последней требует, как уже говорилось выше, принятия федерального закона об административных процедурах, отсутствие которого в известной мере компенсируется правовыми позициями, содержащимися в Постановлении № 21.

Предлагаемый в юридической литературе альтернативный вариант обеспечения содержательной судебной проверки законности реализации административного усмотрения посредством законодательного отказа от установления судом незаконности оспариваемого дискреционного решения, действия (бездействия) публичной администрации как одного из двух предусмотренных законом обязательных условий удовлетворения административного иска не соответствует стандартам справедливого правосудия и в случае своей реализации весьма негативным образом скажется на поддержании баланса публичных и частных интересов.

Изложенное не исключает необходимости и целесообразности уточнения смысла, придаваемого судебной практикой другому закреплённому законом условию удовлетворения административного иска об оспаривании дискреционного решения, действия (бездействия) публичной администрации – установлению судом факта нарушения названным решением, действием (бездействием) прав, свобод и законных интересов административного истца. Такое уточнение, которое может быть осуществлено посредством выработки новой правовой позиции Пленума в предлагаемом в настоящей статье виде, явится эффективным препятствием к фактическому наделению административного усмотрения иммунитетом от судебного контроля.

Список литературы

1. Кассезе С. Развитие административного государства в Европе // Дайджест публичного права. 2012. Вып. 1, № 2. С. 243–281.
2. Хартвиг М. Основные принципы административного права // Ежегодник публичного права – 2014. Административное право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 39–61.
3. Лазарев В. В. Место суда и судебной практики в правовой системе России // Судебная практика в современной правовой системе России : моногр. / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов и др. ; под ред.

Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 36–47.

4. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2. Кн. 2: Очерк действующего законодательства ; Т. 2. Кн. 3. Очерк теории административной юстиции. 507 с.

5. Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М. : Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1948. 136 с.

6. Аппарат управления социалистического государства : в 2 ч. / [Г. Шульце, Р. А. Тихомиров, С. Хиннов и др.]. М. : Юрид. лит., 1977. Ч. 2. 351 с.

7. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 132 с.

8. Мельников А. А. Право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 68–74.

9. Конституция СССР и расширение судебной защиты прав граждан // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 63–67.

10. Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования // Советское государство и право. 1975. № 8. С. 13–21.

11. Ярковой С. В. Проверка арбитражным судом соответствия оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц) закону или иному нормативному правовому акту // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 28–32.

12. Черланов А. Ю. Предмет судебной деятельности и проверка дискреционных административных актов в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 41–44. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-6-41-44>

13. Ленин В. И. Партийная организация и партийная литература // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М. : Изд-во полит. лит., 1968. Т. 12: Октябрь 1905 – апрель 1906. С. 99–105.

14. Шерстобоев О. Н. Законность дискреционного административного акта: проблема подконтрольности // Административное право и процесс. 2022. № 11. С. 9–14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-11-9-14>

References

1. Cassese S. The Development of the Administrative State in Europe. *Digest for International Law*. 2012;1(2):243-281. (In Russ.)

2. Hartwig M. Basic Principles of Administrative Law. In: *The Yearbook of Public Law – 2014. Administrative Law: Comparative Legal Approaches*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2014. P. 39–61. (In Russ.)

3. Lazarev V. V. The Role of the Court and Judicial Practice in the Russian Legal System. In: Khabrieva T. Ya., Lazarev V. V., Gabov A. V., etc. *Court Practice in the Modern Legal System of Russia*. Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2017. P. 36–47. (In Russ.)

4. Korf S. A. *Administrative Justice in Russia. Vol. 2. Book 2: An Overview of Current Legislation; Vol. 2. Book 3. An Outline of the Theory of Administrative Justice*. St. Petersburg: Printing House of Trenke and Fyusno; 1910. 507 p. (In Russ.)

5. Lunev A. E., Studenikin S. S., Yampolskaya Ts. A. *Socialist Legality in Soviet State Administration*. Moscow: Ministry of Justice of the USSR Legal Publishing House, 1948. 136 p. (In Russ.)

6. Schulze G., Tikhomirov R. A., Khinov S. etc. *The Administrative Apparatus of the Socialist State. Pt. 2*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1977. 351 p. (In Russ.)

7. Chechot D. M. *Administrative Justice (Theoretical Issues)*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1973. 132 p. (In Russ.)

8. Mel'nikov A. A. Citizens' Right to Appeal the Actions of Officials in Court. *Soviet State and Law*. 1978;11:68-74. (In Russ.)

9. The USSR Constitution and the Expansion of Judicial Protection of Citizens' Rights. *Soviet State and Law*. 1978;11:63-67. (In Russ.)

10. Bakhrakh D. N., Bonner A. T. Administrative Justice: Development and Issues of Improvement. *Soviet State and Law*. 1975;8:13-21. (In Russ.)

11. Yarkovoj S. V. The Judicial Review by the Commercial Court of the Lawfulness of Challenged Actions (Inactions) of Public Administration Bodies (Officials). *Administrative Law and Procedure*. 2013;2:28-32. (In Russ.)

12. Cherlanov A. Yu. The Subject of Judicial Activities and Verification of Discretionary Administrative Acts in Administrative Proceedings. *Administrative Law and Procedure*. 2023;6:41-44. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-6-41-44> (In Russ.)

13. Lenin V. I. Party Organization and Party Literature. In: Lenin V. I. *Complete Works. Vol. 12: October 1905 – April 1906*. 5th ed. Moscow: Publ. of Political Literature, 1968. P. 99–105. (In Russ.)

14. Sherstoboev O. N. Legality of a Discretionary Administrative Act: the Controllability Problem. *Administrative Law and Procedure*. 2022;11:9-14. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-11-9-14> (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Юрий Петрович Соловей, ректор Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: rector@siblu.ru

ABOUT THE AUTHOR

Yury P. Solovey, Rector of the Siberian Law University (12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0114-6234>; e-mail: rector@siblu.ru

Поступила | Received
02.09.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
17.09.2024

Принята к публикации | Accepted
17.09.2024

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578

EDN: MNPOXB

*Оригинальная научная статья*

Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья

С. В. Щепалов *Верховный Суд Республики Карелия, Петрозаводск, Республика Карелия, Российская Федерация;**Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Российская Федерация*✉ schepalov@mail.ru

Аннотация. В статье описывается эволюция законодательства о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях во всех странах постсоветского пространства. Формулируется вывод о том, что Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г. исторически были вариантом лишь частичной кодификации административно-процессуальных норм. Однако этот правовой акт создал законодательную традицию полной кодификации административно-деликтного и соответствующего процессуального права с объединением судебного и несудебного порядков рассмотрения дел об административных правонарушениях в единое производство. Несмотря на отголоски такой традиции, в постсоветскую эпоху почти во всех странах ближнего зарубежья судебный порядок проявляет устойчивую тенденцию к обособлению от несудебного производства по делам об административных правонарушениях. При этом интеграция его в кодекс административного судопроизводства является исключением, а не правилом. Напротив, он чаще сближается с уголовным процессом вплоть до прямых ссылок на положения уголовно-процессуального кодекса. Однако, даже оставшись в системе административно-юрисдикционного процесса, судебное производство отделяется от несудебного с тенденцией либо обособиться от него в отдельный процессуальный институт, либо доминировать над ним в качестве основного процессуального регламента. В этой связи автор выражает согласие с мнением Ю. П. Соловья и П. П. Серкова о том, что производство по делам об административных правонарушениях не связано с разрешением публично-правовых споров, а рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях имеет принципиальные отличия от несудебной административно-юрисдикционной деятельности. Формулируется вывод о том, что судебное и несудебное рассмотрение административно-деликтных дел фактически не образует единое производство по делам об административных правонарушениях. Предвосхищая по итогам сравнительно-правового исследования развитие российского законодательства, автор предполагает, что принятие Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является лишь временной мерой. Вскоре может быть поставлен вопрос о выделении порядка производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции в отдельный процессуальный закон.

Ключевые слова: административная ответственность, правосудие, административное правонарушение, кодификация законодательства, административный процесс, законодательство стран постсоветского пространства, административная юрисдикция

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Щепалов С. В. Кодификация норм о судебном рассмотрении дел об административных правонарушениях: опыт 16 стран ближнего зарубежья // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 561–578. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578>. EDN: <https://elibrary.ru/mnpoxb>

Original scientific article

Codification of Norms on Judicial Consideration of Cases on Administrative Offenses: Experience of 16 Neighboring Countries

S. V. Schepalov 

Supreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Republic of Karelia, Russian Federation;
Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation

✉ schepalov@mail.ru

Abstract. The article discusses the evolution of legislation concerning the judicial review of administrative offense cases across post-Soviet countries. It concludes that the Fundamentals of the Legislation of the USSR and the Union Republics on Administrative Offenses, adopted in 1980, represented only a partial codification of administrative-procedural norms. However, this legislative act established a tradition of fully codifying administrative tort and related procedural laws, merging judicial and non-judicial processes for handling administrative offense cases into a unified proceeding. In the post-Soviet period, despite this legacy, nearly all neighboring countries have seen a consistent trend of judicial proceedings separating from non-judicial ones in the realm of administrative offenses. Integrating judicial procedures into the administrative procedure code is an exception rather than a rule; instead, these procedures often resemble criminal proceedings, sometimes even referencing criminal procedure codes. Nevertheless, even within the administrative-jurisdictional system, judicial procedures increasingly diverge from non-judicial ones, either evolving into separate procedural institutions or prevailing as the primary procedural framework. In this context, the Author aligns with the views of Yu. P. Solovey and P. P. Serkov, who argue that proceedings on administrative offenses are distinct from public-law dispute resolution, and that judicial consideration of administrative offenses differs fundamentally from non-judicial administrative-jurisdictional activities. Consequently, the article concludes that judicial and non-judicial reviews of administrative-tort cases do not form a single, cohesive administrative offense proceeding. Anticipating future developments in Russian legislation, based on comparative legal analysis, the Author suggests that the adoption of a Procedural Code on Administrative Offenses may serve only as a temporary measure. In the near future, the need to establish a separate procedural law governing administrative offense cases in courts of general jurisdiction may arise.

Keywords: administrative responsibility, justice, administrative offence, codification of legislation, administrative process, legislation of the post-Soviet countries, administrative jurisdiction

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Schepalov S. V. Codification of Norms on Judicial Consideration of Cases on Administrative Offenses: Experience of 16 Neighboring Countries. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):561-578. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-561-578>. EDN: <https://elibrary.ru/mnpxob> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В эпоху третьей кодификации российского законодательства об административных правонарушениях политическая и научная мысль сосредоточена на вопросе о том, каким кодексом должно ре-

гулироваться производство по делам об административных правонарушениях (далее – ПДОАП). Есть разумное начало в том, чтобы сохранить проверенный 40-летней практикой подход интеграции этих норм в единый Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), содержащий общую для судов и административных органов процессуальную часть. Ведется работа и по подготовке проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – ПКoАП РФ), благодаря которому должно произойти размежевание административно-процессуальных норм с материальными, но с сохранением единства процессуального регламента. Однако высказывались и высказываются мнения о том, что суды должны рассматривать административно-деликтные дела согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [1; 2]. Разрешению этой важной дискуссии мешает отсутствие собственной ниши в системе права и законодательства у производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. В поисках ответа на данный вопрос административисты погружаются в историю административного процесса, теорию правосудия или прибегают к компаративистике. Автор настоящей статьи тоже хотел бы внести вклад в обсуждение этой животрепещущей темы через сравнительно-правовой экскурс, обобщив законодательные подходы к регулированию судебного ПДОАП в 16 странах ближнего зарубежья. В большинстве из них наблюдается тенденция к обособлению судебного порядка, хотя Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г.¹ (далее так-

же – Основы 1980 г.) уже почти полвека продолжают играть роль устаревающего стандарта, удерживающего оба порядка в едином производстве.

Первый этап эволюции законодательства о судебном ПДОАП связан с введением в РСФСР в 1956 г. порядка привлечения к ответственности за мелкое хулиганство народными судьями². В 1956–1957 гг. были изданы указы во всех союзных республиках³, аналогичные российскому образцу. Возникший процессуальный институт активно пополнялся нормами о судебном привлечении к административной ответственности за другие грубые нарушения общественного порядка.

Второй этап выразился в унификации этих еще разрозненных регламентов. Она произошла в связи с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Замысел законодателя изначально простирался гораздо дальше. В 1925 г. из-за противодействия Объединенного государственного политического управления при СНК СССР, опасавшегося сужения пределов своего усмотрения [3, с. 15] и связанного с этим снижения уровня доверия⁴ Совнаркому, завершилась провалом попытка принять Административный кодекс РСФСР. Аналогичная попытка удалась лишь в двух республиках: Административный кодекс Украины 1927 г. был введен в действие на территориях Украинской ССР и Молдавской АССР⁵. В 1958 г. ученые и практики возвратились к обсуждению этой идеи [4, с. 30]. С учетом сложности полномасштабной кодификации

¹ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях : приняты Верхов. Советом СССР 23 окт. 1980 г. № 3145-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44, ст. 909.

² Об ответственности за мелкое хулиганство : указ Президиума Верхов. Совета РСФСР от 19 дек. 1956 г. // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. М. : Госюриздат, 1959. Т. 5: 1954–1956 гг. Ст. 103.

³ См., также: Горскина О. Г. Административная ответственность за мелкое хулиганство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск 2011. С. 11.

⁴ См. подробнее: Зайцев Д. И. Генезис административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 272–284. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284>

⁵ Административный кодекс УССР : утвержден постановлением Всеукраин. ЦИК 12 окт. 1927 г. // Собр. узаконений УССР. 1927. № 63–65, ст. 240.

было предложено сначала кодифицировать нормы частично — через принятие Основных начал административного права Союза ССР, а впоследствии включить их в Административный кодекс РСФСР [5, с. 132]. Развивая данную мысль, А. Е. Лунев заявлял о целесообразности начать разработку и проектов административных кодексов союзных республик, «учитывая при этом положительный опыт подготовки проекта такого кодекса в РСФСР и практику применения Административного кодекса УССР» [6, с. 22]. Повторить успех этого кодекса не удалось, однако вариант частичной кодификации оказался жизнеспособным⁶. После принятия Основ 1980 г. их положения были воспроизведены и развиты в кодексах всех республик [7]. Производство по делам об административных правонарушениях превратилось в универсальный для судов и административных органов порядок, который был интегрирован в единый кодекс вместе с административно-наказуемыми составами.

Третий этап охватывает постсоветскую эпоху, когда административно-процессуальное право бывших союзных республик обретает самостоятельные судьбы. Некоторое время законодатели пытались восполнять недостатки в кодексах ушедшей эпохи, когда требовалась разработка нового национального законодательства, отвечающего современным потребностям [8]. Однако с течением времени ситуация стабилизировалась. Благодаря преемственности Основ 1980 г. построение системы права, источники права, юридическая техника остаются схожими на всей территории бывшего СССР [9].

Однако национальные законодательства приобретают и особенности, в том числе в части регулирования судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

ВКЛЮЧЕНИЕ В КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Такой подход выражен в законодательстве *Республики Армения*. В стране действует Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях (далее — КоАП РА) от 6 декабря 1985 г.⁷ В 2004 г. из него был изъят судебный порядок, интегрированный затем в принятый Административно-процессуальный кодекс Республики Армения (далее — АПК РА). 18 февраля 2004 г. был принят Закон Республики Армения «Об основах административной деятельности и административном производстве», который урегулировал административные процедуры. Тем самым судебное ПДОАП было разделено как с административными процедурами, так и с несудебным административно-юрисдикционным процессом⁸. Однако самостоятельности оно не обрело, а вошло в судебное рассмотрение административных споров.

В статье 2 следующего АПК РА 2007 г. было допущено субсидиарное применение и Гражданского процессуального кодекса Республики Армения (далее — ГПК РА) с учетом родственности обеих отраслей. Такой же подход сохранился и в действующем с 2014 г. Кодексе административного судопроизводства Республики Армения (далее — КАС РА)⁹. Как гласит ст. 2

⁶ *Административная ответственность в области связи и информации* : учеб. пособие / отв. ред. А. В. Сладкова. М., 2024. С. 13.

⁷ *Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях* : закон Респ. Армения от 6 дек. 1985 г. № 355-11. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=138078> (дата обращения: 29.10.2024).

⁸ См., также: *Күйбиде Р. А.* Обзор законодательства об административной юстиции в странах бывшего СССР. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30838452&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 29.10.2024).

⁹ *Кодекс административного судопроизводства Республики Армения* : закон Респ. Армения от 5 дек. 2013 г. № 3Р-139-Н. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=98896> (дата обращения: 29.10.2024).

КАС РА, порядок административного судопроизводства устанавливается данным кодексом, Судебным кодексом Республики Армения, а также ГПК РА в предусмотренных КАС РА случаях. Дела о привлечении к административной ответственности возбуждаются на основании искового заявления публичного органа или частного лица (ст.ст. 214, 215 КАС РА). Административный суд выносит решение – не постановление – о привлечении лица к административной ответственности или об отклонении иска. Тем самым произошла своего рода «цивилизация» судебного ПДОАП с отнесением его к судебному процессу гражданского типа.

Несколько противоречивый подход проявлен в законодательстве Украины. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях 1984 г., переименованный в Кодекс Украины об административных правонарушениях¹⁰ (далее – КоАП Украины), как устанавливает составы, так и содержит процессуальную часть, сохраняя преемственность Основ 1980 г. Судебная подведомственность достаточно разнообразна (ст.ст. 221, 221-1 КоАП Украины), однако ст.ст. 278–282 КоАП Украины, посвященные порядку рассмотрения дела, почти не делают различий в зависимости от вида юрисдикционного органа, который обозначается как «орган (должностное лицо)». Исключением является норма ст. 283 КоАП Украины о том, что постановление суда (судьи) о наложении административного взыскания должно содержать положения о взыскании судебного

сбора. В то же время порядок обжалования не является единым. Согласно ст. 287 КоАП Украины постановление суда о наложении административного взыскания обжалуется в порядке данного кодекса, а постановление иного органа, в силу ст. 288 КоАП Украины, – в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины¹¹ (далее – КАС Украины), но с «особенностями, установленными настоящим Кодексом». В то же время п. 3 ч. 2 ст. 19 КАС Украины устанавливает, что юрисдикция административных судов не распространяется на дела о наложении административных взысканий, кроме случаев, определенных данным кодексом. Соответственно, порядок административного судопроизводства предназначен для иных целей и используется лишь как вспомогательный для судебного ПДОАП.

ОБОСОБЛЕНИЕ

В КОДЕКСЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ СУДЕБНОГО ПОРЯДКА ЧЕРЕЗ СБЛИЖЕНИЕ

С УГОЛОВНЫМ ПРОЦЕССОМ

В большем количестве стран судебное ПДОАП не приближается к административному судопроизводству, а скорее отталкивается от него, сближаясь с уголовным процессом¹².

Кодекс Республики Молдова о правонарушениях¹³ (далее – КРМОП), заменивший прежний Кодекс Молдавской ССР об административных правонарушениях¹⁴, состоит из двух книг. Во второй,

¹⁰ Кодекс Украины об административных правонарушениях : утвержден в первоначал. ред. Указом Президиума Верхов. Рад Украины. ССР 7 дек. 1984 г. № 8073-X // Ведомости Верхов. Совета УССР. 1984. № 51 (прил.), ст. 1122.

¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України : закон від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36 ; № 37, ст. 446.

¹² Подобное сближение двух видов юридической ответственности наблюдалось еще в период действия Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г. [10, с. 203].

¹³ Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 окт. 2008 г. № 218-XIV // Офиц. вестник Респ. Молдова. 2009. № 3-6, ст. 15.

¹⁴ Кодекс Молдавской ССР об административных правонарушениях, действующих на территории Приднестровской Молдавской Республики : принят Верхов. Советом Молдав. ССР от 1 февр. 1986 г. // Ведомости Верхов. Совета и Правительства Молдав. ССР. 1985. № 3, ст. 47.

содержащей процессуальную часть, судопроизводству посвящена отдельная глава VII, описывающая институт сторон, принципы устности, непосредственности и состязательности (ст. 452 КРМоП). Этот порядок отличается своего рода диффузией норм с уголовно-процессуальным правом. В силу ч. 6 ст. 394 КРМоП в ходе производства о правонарушении судебная инстанция руководствуется ст.ст. 31–35 Уголовно-процессуального кодекса Республики Молдова¹⁵ (далее – УПК РМ). Прямое указание на применение УПК РМ содержится в ч. 6 ст. 382, ч. 6 ст. 384, ч. 7 ст. 425, ч. 8 ст. 429, чч. 3, 4, 4.1 ст. 431, п. «с» ч. 2 ст. 446 КРМоП и др. Например, в силу ч. 6 ст. 382 КРМоП, вызов участников производства по делу осуществляется в соответствии со ст.ст. 237–242 УПК РМ. Согласно ч. 6 ст. 384 КРМоП к производству о правонарушении применяются положения УПК РМ о правах и обязанностях законного представителя несовершеннолетнего. Согласно ч. 7 ст. 425 КРМоП к такому средству доказывания, как показание, применяются положения УПК РМ о средствах и методах доказывания. Данная особенность законодательства Молдовы обсуждается учеными [11], но эта страна не единственная, где судебное ПДОАП сближается с уголовным процессом.

В Эстонской ССР, как и в других союзных республиках, действовал кодекс¹⁶ с аналогичным содержанием. С 2002 г. в Эстонии административно-наказуемые составы закрепляются лишь некоторыми законами. Однако процессуальные нормы

кодифицированы в Деликтно-процессуальном кодексе Эстонской Республики (далее – ДПК Эстонии)¹⁷. Несудебное и судебное производство в данном кодексе регулируются самостоятельными главами 10 и 11, а глава 12 посвящена пересмотру несудебных постановлений в районных судах. Судебный порядок обладает выраженными отличиями. Например, ст. 16 ДПК Эстонии предусматривает одну сторону процесса в несудебном производстве – лицо, в отношении которого оно ведется. В судебном производстве участвуют «стороны процесса»: лицо, в отношении которого ведется производство, и должностное лицо административного органа. Тем самым вводятся начала состязательности, а основное процессуальное правоотношение становится трехсубъектным. Статья 1 Кодекса также допускает применение уголовно-процессуального права. При этом Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики не касается вопросов ПДОАП и регулирует рассмотрение административных споров¹⁸.

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности 1994 г.¹⁹ (далее – КоАО РУ), заменивший Кодекс Узбекской ССР об административных правонарушениях²⁰, достаточно консервативен. Он сходен с российским кодексом как по терминологии, так и по процессуальному порядку, хотя в свое время считался существенным шагом вперед в развитии национального законодательства²¹. Закрепленный главой XXIII КоАО РУ

¹⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14 марта 2003 г. № 122-XV // Офиц. монитор Респ. Молдова от 7 июня 2003 г. № 104-110/447.

¹⁶ Кодекс Эстонской ССР об административных правонарушениях. Таллин : Ээстираамат, 1986. 232 с.

¹⁷ Деликтно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 22 мая 2002 г. // RT I. 2023. 27 янв.

¹⁸ Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 27 янв. 2011 г. // RT I. 2015. 19 марта.

¹⁹ Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности : утвержден Законом Респ. Узбекистан от 22 сент. 1994 г. № 2015-XII // Ведомости Верхов. Совета Респ. Узбекистан. 1995. № 3, ст. 6.

²⁰ Кодекс Узбекской ССР об административных правонарушениях : утвержден Законом Узбек. ССР от 13 дек. 1985 г. // Ведомости Верхов. Совета УзССР, 1985. № 35, ст. 411.

²¹ Комментарий к Кодексу Республики Узбекистан об административной ответственности. Ташкент : Адолат : Акад. МВД Респ. Узбекистан, 1997. С. 3–4.

порядок ПДОАП является единым и обозначает орган административной юрисдикции одним общим термином – «орган (должностное лицо)» (ст.ст. 303, 303.1, 305, 306, 307, 309 КоАО РУ и др.). Часть 2 ст. 306 КоАО РУ указывает на единственную процессуальную особенность рассмотрения дела в суде – возможность проведения аудио- или видеозаписи. Однако примечательно то, что основным органом судебной административной юрисдикции являются районные (городские) суды по уголовным делам (раздел третий КоАО РУ). При этом административное судопроизводство регулируется отдельным кодексом²², который также не распространяется на ПДОАП.

Наибольшая связь с уголовным процессом проявилась в *Кыргызстане*. В 1998 г. был принят первый Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности²³ (далее – КоАО КР), который заменил Кодекс Кыргызской ССР об административных правонарушениях 1984 г. Новое название кодекса, связанное не с правонарушениями, а с ответственностью, было одобрено [12]. Вместе с тем документ также содержал общую, особенную и процессуальную части и демонстрировал преемственность законодательства СССР.

С 2002 г. в КоАО КР стала заметно расширяться компетенция судебных органов²⁴. На некоторое время повысилась латентность правонарушений, в том числе в сфере природопользования, поскольку инспекторы, которым ранее полагалось до 15 % стоимости конфискованной про-

дукции, стали реже составлять протоколы для передачи в суд. Но в конечном счете роль суда стала выходить на первый план [13].

Положения КоАО КР подвергались жесткой критике, в том числе в части бессистемности новелл, отсутствия процессуальной фигуры потерпевшего на стадии возбуждения дела [14]. Предлагалось разработать новую концепцию, сохранив единый кодекс с материальной и процессуальной частями [15]. Однако в 2017 г. вместо единого кодекса появились два – Кодекс Кыргызской Республики о проступках²⁵ и Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях²⁶, вступившие в силу в 2019 г. Примерно в то же время в России возобновилось обсуждение института уголовного проступка [16]. Эти кодексы были построены на новой категоризации противоправных деяний исходя из тяжести последствий – нарушения, преступления и проступки. Последний вид был отнесен к судебной прерогативе и представлял собой деяния промежуточного характера между преступлениями и нарушениями. К проступкам были отнесены побои, мелкое хулиганство и другие деяния, которые в России, как правило, влекут назначение административных наказаний судьями. Однако в Кыргызской Республике дела о проступках стали рассматриваться в соответствии с уголовно-процессуальным законом в силу ст. 17 Кодекса Кыргызской Республики о проступках.

Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях также совместил материальные и процессуальные нормы, но с введением

²² Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве : утвержден Законом Респ. Узбекистан от 25 янв. 2018 г. № ЗРУ-462 // Ведомости палат Олий Мажлиса Респ. Узбекистан. 2018. № 1 (прил. 3), № 10, ст. 672.

²³ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 авг. 1998 г. № 114. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/6/edition/920492/ru?ysclid=m2utgxvnp9329584059> (дата обращения: 29.10.2024). Утратил силу с 1 янв. 2019 г.

²⁴ О внесении изменений и дополнений в Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности : закон Кыргыз. Респ. от 10 марта 2002 г. № 33 // Эркин-Тоо. 2002. 13 марта.

²⁵ Кодекс Кыргызской Республики о проступках от 1 февр. 2017 года № 18 // Эркин-Тоо. 2017. 8 февр.

²⁶ Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях от 13 апр. 2017 г. № 58 // Эркин-Тоо. 2017. 17 мая.

института проступков дела о нарушениях были отнесены к компетенции только административных органов. Выносимые постановления могли обжаловаться в суде (ст. 332 Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях), хотя судья руководствовался в процессе одними и теми же правилами главы 44 данного кодекса.

В 2021 г. по инициативе Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики институт проступков прекратил существование. Бывшие проступки частично возвратились в категорию правонарушений, в остальной части были отнесены к преступлениям. Однако причина носила не концептуальный, а исключительно практический характер: деление уголовно-наказуемых деяний на преступления и проступки повлекло проблемы в оформлении материалов дел и организации уголовного процесса²⁷. Принятый Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях²⁸ (далее – КоП КР) отменил триаду деликтов и возвратил их привычное деление на нарушения и преступления. КоП КР вновь совместил материальные и процессуальные нормы, продолжая законотворческую традицию. С этого времени возродилось судебное рассмотрение некоторых категорий административно-деликтных дел по существу, а не только в порядке пересмотра (мелкое хулиганство, побои, семейное насилие и др. (ст. 454 КоП КР)).

В главе 56 КоП КР «Рассмотрение дел о правонарушениях» закреплён преимущественно единый процессуальный порядок. К постановлению предъявляются одинаковые требования (ст.ст. 539–541 КоП КР). В то же время в отдельных положениях су-

дебное производство обрело особенности. В статье 536 КоП КР указывается на судебное рассмотрение дел с участием прокурора и адвоката, а также с использованием видео-конференц-связи. Согласно ч. 3 ст. 497 КоП КР при рассмотрении дела судом в деле может участвовать и должностное лицо органа, составившего протокол о правонарушении. Пересмотр постановлений является лишь судебной прерогативой (глава 57 КоП КР).

Тем самым судебный порядок продолжает проявлять тенденцию к обособлению, хотя и в структуре одного административно-юрисдикционного производства. В Кыргызстане действует также Административно-процессуальный кодекс 2017 г.²⁹, но сфера его действия не затрагивает ПДОАП.

СОХРАНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТРАДИЦИИ ОСНОВ 1980 Г., НО БЕЗ СБЛИЖЕНИЯ С АДМИНИСТРАТИВНЫМ СУДОПРОИЗВОДСТВОМ

В некоторых странах наблюдается более консервативный подход. Судебное и несудебное ПДОАП регулируется одним кодексом, приобретая более или менее выраженные отличия, но первое не тяготеет к административному судопроизводству.

Наибольшая институционализация судебного ПДОАП имеет место в *Казахстане*, где оно регулируется отдельной главой Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, а дела рассматриваются специализированными административными судами в силу принятой в 2002 г. Концепции правовой политики Республики Казахстан³⁰.

²⁷ В Кыргызстане 84 % проступков могут перейти в категорию правонарушений. Почему // Sputnik Кыргызстан. URL: <https://ru.sputnik.kg/20210602/kodeks-prostupok-zakon-prestuplenie-narusenie-reforma-1052701963.html?ysclid=m2uxb7v9vg24703691> (дата обращения: 29.10.2024).

²⁸ Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях от 28 окт. 2021 г. № 128 // Эркин-Тоо. 2021. 16 нояб.

²⁹ Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 янв. 2017 г. № 13 // Эркин-Тоо. 2017. 1 февр.

³⁰ Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года : указ Президента Респ. Казахстан от 15 окт. 2021 г. № 674. Доступ из ИПС «Әділет».

Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях 1984 г. утратил силу с началом века. Первый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях 2001 г. оказался схожим с ним, чем заслужил критику как основанный на несовременном подходе и пережитках советского прошлого [17]. Однако в нем судебная компетенция расширилась с 69 до 228 составов. При этом, в связи с развитием рыночных отношений, количество и характер конфликтных ситуаций изменились [18]. В 2002 г. была принята и Концепция правовой политики Республики Казахстан, установившая принцип специализации судов. Эти факторы повлекли создание специализированных межрайонных административных судов [19] (далее – СМАС). С 2015 г. СМАС стали рассматривать и иные дела, возникающие из публичных правоотношений.

В 2014 г. был принят действующий Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях³¹ (далее – КоАП РК), и судебная прерогатива расширилась уже почти до 600 составов, а граница между судебной и несудебной компетенцией была обозначена четче³². В качестве критерия были взяты также виды наказаний, что типично для постсоветского пространства. К компетенции СМАС были отнесены дела о правонарушениях, влекущих конфискацию, лишение специального права, лишение разрешения, административный арест, выдворение и др.

Учеными отмечается высокий уровень разработанности процессуального порядка, где разграничиваются не только процессуальные статусы, но и функции, в том числе специалиста и эксперта (ст.ст. 765, 773 КоАП РК) [20]. Наконец появился и первый признак обособления судебного производства. В 2017 г. КоАП РК был дополнен главой 44.1³³, посвященной судебному порядку, судебному обжалованию постановлений, а также предписаний о необходимости уплаты штрафа. В данной редакции глава еще не содержала специфических для судопроизводства принципов, например, состязательности, института сторон и т. д., но процессуально-правовая почва для этого уже появилась. Принятый в 2020 г. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан³⁴ регулирует широкую сферу публичных правоотношений, в том числе административное судопроизводство, но также не относится к ПДОАП (ч. 7 ст. 3).

Почти дословно нормы Кодекса РСФСР об административных правонарушениях воспроизводит Кодекс Туркменской ССР об административных правонарушениях 1984 г.³⁵ В 2014 г. он был заменен Кодексом *Туркменистана* об административных правонарушениях³⁶ (далее – КТоАП), тоже достаточно консервативным. Хотя видной его особенностью является принцип справедливости (ст. 7 КТоАП), кодекс регулирует административное производство без выделения судебного порядка

³¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-ЗРК // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2014. № 18-II, ст. 92.

³² О внесении изменений и дополнений в Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 : указ Президента Респ. Казахстан от 16 янв. 2014 г. № 731. Доступ из ИПС «Әділет».

³³ О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях : закон Респ. Казахстан от 28 дек. 2017 г. № 127-VI ЗРК. Доступ из ИПС «Әділет».

³⁴ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2020. № 13, ст. 66.

³⁵ Кодекс Туркменской ССР об административных правонарушениях : утвержден Законом Туркмен. ССР от 17 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Туркмен. ССР. 1984. № 35, ст. 153.

³⁶ Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях : утвержден и введен в действие Законом Туркменистана от 29 авг. 2013 г № 422-IV // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2013. № 3, ст. 52.

как отдельного института. Юрисдикционный орган обозначается общим термином «орган, уполномоченный рассматривать дело». В то же время среди таких уполномоченных органов указаны также суды этрапов и городов с правами этрапа (п. 1 ч. 1 ст. 439 КТоАП). Назначение ареста, конфискации, возмездного изъятия, ограничения специального права и приостановления деятельности (ст. 445 КТоАП), а также рассмотрение жалоб и протестов отнесены к судебной прерогативе. Дела рассматриваются единолично судьями. При этом Административно-процессуальный кодекс Туркменистана³⁷ имеет схожий с КАС РФ предмет регулирования, и его положения также не затрагивают назначение административных наказаний.

По аналогичному пути идет развитие законодательства *Азербайджана*. Кодекс Азербайджанской ССР об административных правонарушениях³⁸ в 2000 г. был заменен Кодексом Азербайджанской Республики об административных проступках³⁹, который также включал материально-правовую и процессуальную части, но утратил силу в 2016 г. С этого момента действует принятый в 2015 г. кодекс с таким же наименованием (далее — КоАП АР)⁴⁰. Документ имеет сходство с КоАП РФ с тем различием, что составы закрепляются после, а не до процессуальных норм. Среди юрисдикционных органов названы также районные (город-

ские) суды, подведомственность которых закреплена в ст. 43 КоАП АР. Порядок рассмотрения дела регулируется главой 15 КоАП АР, где юрисдикционный орган вновь обозначается общими конструкциями «судья, полномочный орган (должностное лицо)» (ст.ст. 106, 114 КоАП АР) или «судья, член коллегиального органа, должностное лицо» (ст.ст. 107, 108 КоАП АР и др.). Особенности судебного порядка незначительны, но все же имеются. Они проявляются в разрешении судом в том числе вопросов о возмещении материального ущерба и назначении принудительного лечения. Административно-процессуальный кодекс Азербайджана⁴¹ был принят в 2009 г. путем изъятия из Гражданского процессуального кодекса Азербайджанской Республики порядка рассмотрения публично-правовых споров, и также не имеет отношения к ПДОАП.

В трех странах судебный порядок еще не проявляет признаков институционализации. В *Литве* в 2017 г. вступил в силу действующий и сегодня Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях⁴², заменивший Кодекс Литовской ССР об административных правонарушениях 1984 г.⁴³ Он также содержит материальные и процессуальные нормы, при этом регулирует как судебное, так и несудебное производство. Также действует административно-процессуальный закон Литовской Республики⁴⁴,

³⁷ Административно-процессуальный кодекс Туркменистана от 24 окт. 2020 г. // Нейтральный Туркменистан. 2020. 4 нояб.

³⁸ Кодекс Азербайджанской ССР об административных правонарушениях : утвержден постановлением Верхов. Совета Азербайджан. ССР от 18 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Азербайджан. ССР. 1984. № 23, ст. 198.

³⁹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 11 июля 2000 г. № 906-IQ // Собр. законодательства Азербайджан. Респ. 2000. № 8 (I кн.), ст. 584.

⁴⁰ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 29 дек. 2015 г. № 96-VQ // Азербайджан. 2016. № 36.

⁴¹ Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики : утвержден Законом Азербайджан. Респ. от 30 июня 2009 г. № 846-IIIQ // Азербайджан. 2009. 8 нояб.

⁴² Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях от 11 июля 2015 г. // TIESES-AKTUREGISTRAS. 2015. 10 июля.

⁴³ Кодекс Литовской ССР об административных правонарушениях от 13 дек. 1984 г. Вильнюс : Минтис, 1985. 216 с.

⁴⁴ О производстве по административным делам : закон Литовск. Респ. от 14 янв. 1999 г. № VIII-1029. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.406038?jfwid=3d17611kb>

положения которого не распространяются на предмет нашего обсуждения.

В Грузии с многочисленными изменениями действует Кодекс Грузинской ССР об административных правонарушениях⁴⁵, принятый в развитие Основ в 1980 г. Значительные изменения в данный кодекс внесены в 2020 г.⁴⁶, в том числе в части подведомственности дел органам внутренних дел, оснований прекращения производства по делам, усиления административной ответственности за соблюдение ПДД. В Грузии действует также Общий административный кодекс⁴⁷, который регулирует ряд административных процедур и производств, но производство по административно-деликтным делам выходит за предмет его регулирования.

Южная Осетия, признанная Российской Федерацией самостоятельным государством, не имеет единого кодекса об административной ответственности. Отдельные составы закрепляются самостоятельными законами, устанавливающими как административную, так и уголовную ответственность⁴⁸. При этом Закон Республики Южная Осетия «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений»⁴⁹, хотя и содержит ряд процессуальных норм, но в виде общего правила устанавлива-

ет, что в Республике действует КоАП РФ за рядом исключений (ст. 20). Таким образом, российское ПДОАП, по существу, заимствовано Южной Осетией. Законом Республики Южная Осетия от 20 февраля 2017 г. на территорию Республики распространено также действие КАС РФ с некоторыми особенностями.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПДОАП ОТДЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ КОДЕКСОМ, ГДЕ СУДЕБНОМУ ПОРЯДКУ ПОСВЯЩЕНА ГЛАВА С СОБСТВЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ

Еще большая степень самоопределения судебного ПДОАП имеет место в странах, где приняты специализированные кодексы. В них специфике судебного порядка, как правило, уделяется большее количество положений. При этом рассматриваемый порядок продолжает развитие в структуре административной юрисдикции, не приближаясь к уголовному процессу, но будучи отмежеванным от административного судопроизводства.

Первый Кодекс Латвийской ССР об административных правонарушениях 1984 г.⁵⁰ утратил силу в постсоветскую эпоху. Административно-деликтное право было декодифицировано, а составы правонарушений стали закрепляться

⁴⁵ Кодекс Грузии об административных правонарушениях : принят 15 дек. 1984 г. // Ведомости Верхов. Совета Грузин. ССР. 1984. № 12, ст. 421.

⁴⁶ О внесении изменений в Кодекс Грузии об административных правонарушениях : закон Грузии от 17 июля 2020 г. № 7059-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4928882?publication=0> (дата обращения: 29.10.2024).

⁴⁷ Общий административный кодекс Грузии : закон Грузии от 25 июня 1999 г. № 2181-Пс // Законодат. вестник Грузии. 1999. № 32 (39).

⁴⁸ См., напр.: Об административной и уголовной ответственности за нарушение правил дорожного движения : закон Респ. Юж. Осетия от 22 июля 2009 г. № 131. URL: <https://parliamentroso.org/node/3600> (дата обращения: 29.10.2024) ; Об административной ответственности за нарушения в области защиты Государственной границы Республики Южная Осетия : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 2 нояб. 2018 г. URL: <https://parliamentroso.org/node/2227> (дата обращения: 29.10.2024) ; Об административной ответственности за выпас животных и птицы в неотведенных местах : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 16 дек. 2014 г. URL: <https://parliamentroso.org/node/200> (дата обращения: 29.10.2024).

⁴⁹ Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений : закон Респ. Юж. Осетия, принятый Парламентом РЮО 13 марта 2015 г. № 21. URL: <https://parliamentroso.org/node/253> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁰ Кодекс Латвийской ССР об административных правонарушениях : принят 7 дек. 1984 г., вступил в силу 1 июля 1985 г.

профильными законами — о дорожном движении, о таможене и др. В 2020 г. вступил в действие Закон Латвии «Об административной ответственности»⁵¹. Из норм административно-деликтного права он содержит лишь общие основания привлечения к административной ответственности и виды наказаний, но не закрепляет самих составов. Однако этот закон имеет полную процессуальную часть. Судебное и несудебное производство разведены в ней в отдельные разделы. Согласно ст.ст. 175–178 этого Закона суд рассматривает только жалобы на постановления административных органов. Судебный процесс построен по самостоятельной инстанционной системе. Районный (городской) суд рассматривает дела по жалобам в качестве суда первой инстанции. В апелляционном порядке дела рассматриваются окружным судом (раздел 3 указанного Закона).

Республика Беларусь имеет объемный опыт кодификации норм о судебном производстве по административно-деликтным делам. Более того, в 1937 г. именно в Белорусской ССР впервые на территории Союза возник первый прообраз такого института в виде привлечения судом к административной ответственности за лесонарушения.

Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях (далее — КоАП БССР) был принят в 1984 г.⁵² в развитие Основ 1980 г. и также имел сходство с российским кодексом, вплоть до того, что статьи 226 обоих кодексов устанавливали аналогичные нормы о том, что поря-

док производства в народных судах определяется законодательными актами СССР и союзной республики. После распада СССР устаревающий КоАП БССР стал часто корректироваться. Статья 234.1 КоАП БССР, закрепляющая перечень лиц, имеющих право составлять протоколы, в советский период фигурировала в 9 указах Президиума Верховного Совета Белорусской ССР и 5 законах Республики. После обретения Беларусью независимости — в 4 указах и 40 законах Республики [8]. Но далее ПДОАП в Беларуси стало регулироваться отдельным процессуальным кодексом. Более того, предмету регулирования этого кодекса было официально присвоено наименование «административный процесс». Тем самым была исключена дискуссия о смысле данного термина, знакомая российским административистам.

В 2007 г. были введены в действие Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП РБ) 2003 г.⁵³ и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИКобАП РБ) 2006 г.⁵⁴ Глава 3 ПИКобАП РБ 2006 г. отнесла к судебной компетенции широкий круг дел — более четверти всех составов [8]. Судебный порядок не обрел собственного раздела или главы. Глава 11 ПИКобАП РБ 2006 г. установила общий регламент для всех субъектов, ведущих административный процесс, независимо от ведомственной принадлежности. Тем не менее спецификой судебного порядка явились отдельные процессуальные особенности,

⁵¹ Об административной ответственности : закон Латвии : принят Сеймом 25 окт. 2018 г. : обнародован Президентом 14 нояб. 2018 г. URL: <https://lawyer-khroulev.com/wp-content/uploads/2022/06/Zakon-Latvii-ob-administrativnoj-otvetstvennosti-2019.pdf> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵² Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях : закон Белорус. ССР от 6 дек. 1984 г. № 4048-X // Собр. законов Белорус. ССР, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений Совета Министров Белорус. ССР. 1984. № 35, ст. 505.

⁵³ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апр. 2003 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 63, 2/946.

⁵⁴ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 дек. 2006 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 14, 2/1291.

в том числе ведение протокола судебного заседания. Наибольшее отличие проявилось в ч. 4 ст. 11.4 ПИКоАП РБ 2006 г., которая ввела нового участника судебного производства – должностное лицо органа, ведущего административный процесс, направившего дело на рассмотрение. Тем самым основное процессуальное правоотношение существенно изменило структуру.

Законотворческая практика Беларуси вызвала интерес у отечественных ученых как в целом [21], так и в части отдельной кодификации процессуальных норм [22], а также создания административно-процессуального законодательства [23] и др.

В 2021 г. вступили в силу действующие КоАП РБ⁵⁵ и ПИКоАП РБ⁵⁶. Новый процессуальный кодекс продолжил развитие административного процесса в первую очередь в части его ускорения и использования информационных технологий. Статья 3.2 ПИКоАП РБ 2021 г. устанавливает широкую судебную подведомственность. Хотя судебное и несудебное рассмотрение дел по-прежнему урегулированы одной главой (глава 12 ПИКоАП РБ 2021 г.), но в ней есть отдельные положения, посвященные судебному процессу, например ведение протокола (ст. 12.9 ПИКоАП РБ 2021 г.). В большей мере отличие судопроизводства проявляется в ст. 7.2 ПИКоАП РБ 2021 г., где закрепляется порядок обжалования действий ведущего субъекта процесса.

Процессуальное законодательство об административных правонарушениях в Таджикистане развивается по аналогичному пути. Кодекс Таджикской ССР об административных правонарушениях 1985 г.⁵⁷ содержал общие правила рассмотрения дела (гл. 21) и тоже имел сходство с принятыми в развитие Основ 1980 г. кодексами других союзных республик. В административно-процессуальной науке Таджикистана признается, что законодательство об административном судопроизводстве (имеется в виду судебное ПДОАП) в советскую эпоху было полностью связано с законотворческим процессом СССР [24, с. 115].

На основании советского кодекса в 2008 г. был принят Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях⁵⁸ (далее – КоАП РТ). Изначально он вновь одновременно регулировал вопросы административной ответственности и ПДОАП (ст. 3 КоАП РТ). Однако в 2013 г. процессуальная часть (разделы III и IV КоАП РТ) была исключена⁵⁹ в связи с принятием Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан⁶⁰ (далее – ПКоАП РТ). Достоинством специализированного кодекса являются аутентичные определения основных процессуальных терминов (ст. 5 ПКоАП РТ): суда как органа судебной власти, судов первой, кассационной и надзорной

⁵⁵ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 янв. 2021 г. № 91-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=HK2100091> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁶ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 янв. 2021 г. № 92-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=HK2100092> (дата обращения: 29.10.2024).

⁵⁷ Кодекс Таджикской ССР об административных правонарушениях : принят Верхов. Советом Таджик. ССР 5 дек. 1985 г. // Ведомости Верхов. Совета Таджик. СС. 1985. № 24, ст. 243.

⁵⁸ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях : принят Законом Респ. Таджикистан от 31 дек. 2008 г. // Ахбори Маджлиси Оли Респ. Таджикистан. 2008. № 12 (ч. 1), ст. 990.

⁵⁹ О внесении изменений в Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях : закон Респ. Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 980. URL: http://portali-huquqi.tj/publicadliya/view_qonunhoview.php?showdetail=&asosi_id=15256 (дата обращения: 29.10.2024).

⁶⁰ Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 975 // Ахбори Маджлиси Оли Респ. Таджикистан. 2013. № 7, ст. 502.

инстанций. К процессуальным принципам (ст. 7 ПКоАП РТ) отнесены среди прочего судебная защита прав и законных интересов, равенство перед законом и судом, осуществление правосудия, независимость судей. В статье 19 ПКоАП РТ при указании на органы административной юрисдикции используются не обобщающие, а различные термины – судьи и уполномоченные государственные органы (должностные лица). Таким образом, в процессуальный закон заложена почва для разграничения судебного и несудебного порядка с приоритетом первого.

ПРИНЯТИЕ ЕДИНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА С ВЫДЕЛЕНИЕМ В КАЧЕСТВЕ ПРИОРИТЕТА СУДЕБНОГО ПОРЯДКА

Наконец, в законотворчестве *Республики Абхазия*, которая приобрела самостоятельность после абхазско-грузинского политического конфликта, имеется еще одна особенность: судебное ПДОАП в структуре административной юрисдикции имеет тенденцию не к занятию собственной ниши, а к *доминированию*. Оно обосновалось в специализированном процессуальном кодексе не как специфический институт, но как базовый порядок производства по административно-деликтным делам.

Кодекс Грузинской ССР об административных правонарушениях 1984 г., действовавший на территории Абхазии, после обретения независимости последней был переименован в Кодекс Республики Абхазия об административных правонарушениях⁶¹. Он подвергся многочисленным изменениям, но в актуальной редакции еще остались нормы про компетенцию районных (городских) судов (ст. 208) и глава 21 «Рассмотрение дел об административных

правонарушениях». Но в 2015 г. был принят Кодекс Республики Абхазия о судопроизводстве по делам об административных правонарушениях⁶² (далее – КСДАП РАбх). Интересно, что второй кодекс имеет более широкий предмет, чем указано в его наименовании, и регулирует производство как в судах, так и в административных органах.

Глава 8 КСДАП РАбх устанавливает процессуальный регламент для любых юрисдикционных органов, при этом в некоторых статьях используется привычная общая юридическая конструкция «судья, орган (должностное лицо)» (ст.ст. 126, 132, 134 и др.). Несколько статей посвящены исключительно судопроизводству (ст.ст. 128, 131, 130 КСДАП РАбх). В некоторых статьях отдельные части регулируют судебное производство, другие – несудебное (ст.ст. 127, 129 КСДАП РАбх). Тем не менее все эти процессуальные институты и перечень субъектов процесса закреплены в разделе II КСДАП РАбх «Судопроизводство по делам об административных правонарушениях». Глава 4 рассматриваемого кодекса закрепляет процессуальный статус участников судебного и несудебного производства как участников *судопроизводства* по делам об административных правонарушениях.

Глава 1 КСДАП РАбх «Общие правила и принципы судопроизводства по делам об административных правонарушениях» устанавливает ряд принципов, но они также относятся не только к судебному порядку, например, независимость суда (судьи) и органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. В то же время глава 2 КСДАП РАбх,

⁶¹ Кодекс Республики Абхазия об административных правонарушениях от 15 дек. 1984 г. // Сб. законодат. актов Респ. Абхазия. 1995. № 4, ст. 3.

⁶² Кодекс Республики Абхазия о судопроизводстве по делам об административных правонарушениях от 15 июня 2015 г. № 3789-с-V : принят Нар. Собр. – Парламентом Респ. Абхазия 1 июня 2015 г. // Сб. законодат. актов Респ. Абхазия. 2015. № 50, ст. 181.

устанавливающая перечень юрисдикционных органов, имеет, напротив, более обобщенное наименование – «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях». Отдельные положения главы при этом касаются только судебного порядка, например, статья 31, устанавливающая требования к составу суда.

При таком подходе законодателя судебный порядок, очевидно, рассматривается как *стержневой* для ПДОАП. Рассмотрение дела административным органом представляется как дополнительный порядок, складывающийся под контролем суда и подчиняющийся ряду принципов судопроизводства. Здесь можно вновь провести параллель с уголовным судопроизводством, но на этот раз в доктринальном аспекте. Правоотношения на досудебных стадиях, несмотря на отсутствие в них суда, также отнесены к уголовному судопроизводству по тем мотивам, что складываются под его контролем и нацелены на подготовку дела к судебному рассмотрению⁶³. В содержание рассмотренного кодекса хорошо уложился бы аналогичный научный подход к структуре судопроизводства по административно-деликтным делам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложно сказать, является ли проанализированное выше дрейфом или поступательным движением, но на постсоветском пространстве судебный порядок ПДОАП приобретает собственные очертания, отличающие его от остальной административной юрисдикции. При этом судебное производство, за единственным исключением, не тяготеет к судебному разрешению административных споров. Оно иногда развивается в противоположную

сторону, сближаясь с уголовным процессом вплоть до субсидиарного применения уголовно-процессуального кодекса и даже рассмотрения в упрощенном уголовно-процессуальном порядке дел, названных уголовными проступками. А в рамках общего порядка ПДОАП судебное рассмотрение постепенно наполняется специфическими институтами, обзаводится собственными разделами и даже становится доминирующим процессуальным порядком назначения административных наказаний.

По этим причинам автор выражает согласие с мнением П. П. Серкова, высказанным в его известной монографии, о том, что правоотношения в связи с административной ответственностью нельзя рассматривать как возникшие в результате спора [25, с. 39–43]. Ю. П. Соловей в рецензии на книгу П. П. Серкова также верно продолжил мысль суждением, что именно из этой посылки должно осуществляться процессуально-правовое регулирование административной ответственности [26, с. 73]. В то же время, по мнению обоих авторитетных ученых, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти не тождественна одноименной деятельности судов, не может опосредоваться юрисдикционным процессом и не предполагает состязательности сторон [25, с. 280–287; 26, с. 74].

Но более всего интересно то, что постсоветское пространство образовано странами, длительное время имевшими с Россией общую судьбу, а сегодня находящимися на различных этапах становления. И все описанное при панорамном обзоре похоже на нечеткий, но общий kaleidoscope событий. В связи с этим представляется, что принятие ПКоАП РФ как единого кодекса, хотя и разводящего оба порядка ПДОАП в разные разделы, –

⁶³ Головкин Л. В. Уголовный процесс и уголовное судопроизводство: соотношение понятий // Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др. ; под ред. Л. В. Головкин. М. : Статут, 2016. С. 32–36.

лишь ближайший виток спирали развития административно-процессуального законодательства. Вскоре должен быть поставлен вопрос о выделении регламента

производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции в самостоятельный процессуальный закон.

Список литературы

1. Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. 2013. № 6. С. 104–111.
2. Гречкина О. В., Степанов А. Т. Некоторые размышления об административном судопроизводстве в современном праве // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 43–49. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-3-43-49>
3. Бородин Э. Административный Кодекс (по проекту НКВД) // Административный вестник. 1925. № 12. С. 15.
4. Бородин С. К вопросу о мерах административного воздействия, налагаемых народными судьями // Советская юстиция. 1958. № 11. С. 26–30.
5. Тагунов Е. Н. К вопросу о кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 131–135.
6. Лунев А. Административный кодекс нужен! // Советская юстиция. 1960. № 5. С. 18–23.
7. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22.
8. Татарян В. Г. Реформирование процессуально-исполнительного законодательства Республики Беларусь об административных правонарушениях // Российский следователь. 2005. № 1. С. 49–51.
9. Шурухнова Д. Н. Сравнительно-правовое исследование административно-деликтного законодательства государств – участников СНГ // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 66–70.
10. Зокиров Т. З. Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 5 (117). С. 199–207. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207>
11. Самбор Н. А. Сроки назначения административных наказаний по законодательству об административных правонарушениях: сравнительно-правовое исследование // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 65–72.
12. Маматазизова Н. К. Общая характеристика законодательства Кыргызской Республики об административной ответственности // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 37–39.
13. Кадыров А. А. Проблемы юридической ответственности за нарушения требований по охране водных объектов в Кыргызстане // Экологическое право. 2017. № 6. С. 32–38.
14. Коомбаев А. А. Процессуальный статус потерпевшего по законодательству Кыргызстана // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 45–47.
15. Маматазизова Н. К. О роли деликтологии в осмыслении административной политики Кыргызстана // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 76–78.
16. Старостин С. А., Фатьянов А. А. Уголовный проступок: правовая необходимость или очередная красивая теория? // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 24–26.
17. Подопригора Р. А. Развитие административного права и административного законодательства Республики Казахстан за годы независимости // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2016. № 4 (45). С. 43–50.
18. Юрченко Р. Н. Развитие специализированных судов в Казахстане // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 1. С. 24–27.
19. Аблаева Э. Б. Специализированные экономические, финансовые и административные суды Казахстана: история возникновения, современное состояние, перспективы развития // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 3 (160). С. 121–134. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.160.3.121-134>
20. Дьяконова О. Г. К вопросу о проведении специалистом «исследований» в судопроизводстве стран – участниц ЕАЭС // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 4. С. 47–51.
21. Хорев А. А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях в административно-деликтном законодательстве Республики Беларусь // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 5. С. 168–170.
22. Цуканов Н. Н. Административно-процессуальная наука: к вопросу поиска объединяющей задачи // Административное право и процесс. 2022. № 8. С. 14–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-8-14-19>
23. Евстратова Ю. А. Сравнительный анализ нормативно-правовых актов об административной ответственности России, Республики Беларусь и Казахстана // Таможенное дело. 2009. № 4. С. 14–18.

24. Рахматова З. М. Становления законодательства РТ об административном судопроизводстве // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. 2016. № 3 (68). С. 112–119.
25. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 480 с.
26. Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» (М.: Норма: Инфра-М, 2012. – 480 с.) // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

References

1. Zhilin G. A. On the Objectives of Administrative Proceedings in Light of Legislative Innovations. *Statute*. 2013;6:104-111. (In Russ.)
2. Grechkina O. V., Stepanov A. T. Some Reflections on Administrative Proceedings in Contemporary Law. *Administrative Law and Procedure*. 2024;3:43-49. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-3-43-49> (In Russ.)
3. Borodina E. Administrative Code (Regarding the NKVD Project). *Administrative Bulletin*. 1925;12:15. (In Russ.)
4. Borodin S. On the Measures of Administrative Sanctions Imposed by People's Judges. *Soviet Justice*. 1958;11:26-30. (In Russ.)
5. Tagunov E. N. On the Codification of Soviet Administrative Law. *Soviet State and Law*. 1958;5:131-135. (In Russ.)
6. Lunev A. An Administrative Code is Needed! *Soviet Justice*. 1960;5:18-23. (In Russ.)
7. Salisheva N. G. Problems of the Legal Regulation of the Institute of Administrative Responsibility in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:9-22. (In Russ.)
8. Tataryan V. G. Reforming the Procedural and Enforcement Legislation on Administrative Offenses in the Republic of Belarus. *Russian Investigator*. 2005;1:49-51. (In Russ.)
9. Shurukhnova D. N. Comparative Law Research of the Administrative Delictual Laws of CIS Member States. *Administrative Law and Procedure*. 2018;9:66-70. (In Russ.)
10. Zokirov T. Z. Prerequisites of the Principle of Federalism in the Legal Regulation of Administrative Responsibility (on the Example of Managerial Decisions). *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;5:199-207. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207> (In Russ.)
11. Sambor N. A. Terms of Awarding Administrative Penalties Under Laws on Administrative Offenses: Comparative Law Research. *Administrative Law and Procedure*. 2016;1:65-72. (In Russ.)
12. Mamatazizova N. K. General Characteristics of Legislation of the Kyrgyz Republic on Administrative Responsibility. *Administrative Law and Procedure*. 2011;12:37-39. (In Russ.)
13. Kadyrov A. A. The Issues of Legal Liability for Violations of the Requirements for Water Objects Protection in Kyrgyzstan. *Environmental Law*. 2017;6:32-38. (In Russ.)
14. Koombaev A. A. Procedural Status of the Suffered Person in Accordance with Legislation of Kyrgyzstan. *Administrative Law and Procedure*. 2010;5:45-47. (In Russ.)
15. Mamatazizova N. K. On Role of the Delictology in Understanding of Administrative Policy of Kyrgyzstan. *Administrative Law and Procedure*. 2016;6:76-78. (In Russ.)
16. Starostin S. A., Fatyanov A. A. Criminal Offence: Legal Necessity or Just Another Beautiful Theory? *Administrative Law and Procedure*. 2017;12:24-26. (In Russ.)
17. Podoprigora R. A. Development of Administrative Law and Administrative Legislation of the Republic of Kazakhstan Since the Independence. *Bulletin of Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. 2016;4:43–50. (In Russ.)
18. Yurchenko R. N. Development of Specialized Courts in Kazakhstan. *Issues of Juvenile Justice*. 2007;1:24-27. (In Russ.)
19. Ablaeva E. B. Specialized Economic, Financial and Administrative Courts of Kazakhstan: History, Current Status, Development Prospects. *Lex Russica*. 2020;73(3):121-134. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.160.3.121-134> (In Russ.)
20. Dyakonova O. G. On Carrying Out of a “Research” of Judicial Proceedings in the EAEU Member States by a Specialist. *Arbitrazh and Civil Procedure*. 2018;4:47-51. (In Russ.)
21. Khorev A. A. Principles of Proceedings in Administrative Offense Cases in the Administrative-Tort Legislation of the Republic of Belarus. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2009;5:168-170. (In Russ.)
22. Tsukanov N. N. The Administrative Procedure Science: on the Search for a Uniting Task. *Administrative Law and Procedure*. 2022;8:14-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-8-14-19> (In Russ.)
23. Evstratova Yu. A. Comparative Analysis of Regulatory Acts on Administrative Responsibility in Russia, the Republic of Belarus, and Kazakhstan. *Customs Affairs*. 2009;4:14-18. (In Russ.)
24. Rakhmatova Z. M. Formation of Tajikistan Republic Legislation In Regard To Administrative Legal Proceedings. *Bulletin of TSULBP. Series of Social Sciences*. 2016;3:112-119. (In Russ.)

25. Serkov P. P. *Administrative Responsibility in the Russian Law: Contemporary Understanding and New Approaches*. Moscow: Norma Publ., INFRA-M Publ.; 2012. 480 p. (In Russ.)

26. Solovey Yu. P. Review of Monograph of P.P. Serkov “Administrative Responsibility in the Russian Law: Contemporary Understanding and New Approaches”. *Administrative Law and Procedure*. 2013;3:72-80. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Станислав Владимирович Щепалов, судья Верховного Суда Республики Карелия (ул. Кирова, 27, Петрозаводск, 185910, Республика Карелия, Российская Федерация), докторант Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Садовая-Кудринская ул., 9, Москва, 123001, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: schepalov@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Stanislav V. Schepalov, Judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia (27 Kirov str., Petrozavodsk, 185910, Republic of Karelia, Russian Federation), doctoral student of the Kutafin Moscow State Law University (9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 123001, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>; e-mail: schepalov@mail.ru

Поступила | Received
09.08.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
13.08.2024

Принята к публикации | Accepted
20.08.2024

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ Private Law (Civil Law) Sciences

УДК 347

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-579-595

EDN: MPGPRU



Оригинальная научная статья

Природа права на персональные данные: цивилистический аспект

Л. В. Швец 

Национальный исследовательский Томский государственный университет,

Томск, Российская Федерация

✉ levshvetc@gmail.com

Аннотация. В современных условиях увеличения объема персональных данных, а также количества юридически значимых действий, которые можно осуществить, имея доступ к этим данным, возрастает роль их правовой защиты. Целью настоящей работы является выявление природы права на персональные данные. На основании результатов анализа российского законодательства автор приходит к выводу о существовании непоimenованного самостоятельного субъективного права, направленного на реализацию интереса субъекта персональных данных контролировать и определять условия их обработки, а также защищать персональные данные от неправомерного использования. В рамках исследования анализируется современное состояние научной дискуссии о природе исследуемого права. Выделяются три ключевых подхода в науке к самостоятельности этого права, условно именуемые игнорирующим, отрицающим и признающим. Критически оценивается отсутствие единообразного научного подхода к наименованию исследуемого права. Автором предлагается возможное обозначение анализируемого субъективного права – «право на неприкосновенность персональных данных». Раскрываются его характеристики как самостоятельного, субъективного, личного неимущественного, абсолютного гражданского права. Обозначаются особенности его возникновения и прекращения. В частности, моментом возникновения признается рождение человека, а моментом прекращения – исчезновение цели обработки персональных данных, что происходит чаще всего в случае смерти лица, чьи персональные данные обрабатывались. Обосновывается необходимость правопреемства для реализации исследуемого права наследниками для обеспечения неприкосновенности персональных данных наследодателя в случае продолжения их обработки. Разграничивая право на неприкосновенность персональных данных и право на неприкосновенность частной жизни, автор приходит к выводу, что это самостоятельные субъективные права. Они взаимосвязаны только на уровне теоретических конструкций, для того чтобы использовать, например, инструменты защиты одного права в случае нарушения другого. Выявлена закономерность в судебной практике о выделении судами права на персональные данные, которое прямо ими не именуется, но обеспечивается защитой.

Ключевые слова: персональные данные, субъективное гражданское право, неприкосновенность частной жизни и персональных данных, личные неимущественные права, нематериальные блага, защита персональных данных

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Швец Л. В. Природа права на персональные данные: цивилистический аспект // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 579–595. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-579-595>. EDN: <https://elibrary.ru/mpgprru>

Original scientific article

The Nature of the Right to Personal Data: A Civil Law Perspective

L. V. Shvets 

Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation

✉ levshvets@gmail.com

Abstract. In today's context of growing volumes of personal data and the increasing number of legally significant actions that can be conducted with access to such data, the importance of legal protection for personal data has become more pronounced. This paper aims to examine the nature of the right to personal data. Based on an analysis of Russian legislation, the Author concludes that there exists an unnamed, independent subjective right, which serves to enable the data subject to control and define the conditions for data processing, as well as to protect personal data from unauthorized use. The study critically evaluates the current scientific debate regarding the nature of this right. Three primary approaches in the academic discourse on the autonomy of this right are identified, tentatively categorized as the “ignoring”, “denying”, and “recognizing” approaches. The Author notes the lack of a uniform scientific approach to naming this right and suggests designating it as “the right to the inviolability of personal data”. This right is characterized as an independent, subjective, personal non-property, and absolute civil right. The paper further explores the conditions under which this right arises and terminates. Specifically, it originates at the birth of an individual and terminates when the purpose of personal data processing ceases, typically upon the death of the individual whose data was processed. The need for legal succession is justified to allow heirs to ensure the inviolability of the testator's personal data if its processing continues posthumously. In distinguishing between the right to the inviolability of personal data and the right to privacy, the Author argues that these are distinct subjective rights. They are interconnected only in theoretical frameworks that enable the use of protective measures for one right when the other is infringed. A trend in judicial practice has been identified, where courts recognize the existence of a right to personal data. Although not explicitly named, this right is nonetheless afforded legal protection.

Keywords: personal data, subjective civil law, privacy and personal data, personal non-property rights, intangible benefits, personal data protection

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Shvets L. V. The Nature of the Right to Personal Data: A Civil Law Perspective. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):579-595. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-579-595>. EDN: <https://elibrary.ru/mpgprru> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире информация, в том числе персональные данные, становится все более ценным ресурсом. С развитием цифровых технологий возрастают риски несанкционированного доступа к персональным данным, их использования в не-

законных целях. Более того, по данным открытого отчета агентства-сервиса разведки утечек данных и мониторинга Data Leakage & Breach Intelligence, в России за 2023 г. количество посредников в теневом сегменте интернет-услуг по хищению персональных данных увеличилось

© Shvets L. V., 2024

на 5 %, а их стоимость таких услуг поднялась в 2,5 раза, что подтверждает наличие спроса на этом рынке¹. С 2020 года в России создается единый информационный регистр сведений о населении, который должен полноценно заработать к 2026 г.² При этом перечень входящих в него сведений постоянно расширяется. В частности, Правительство Российской Федерации предлагает включить в регистр новые данные о дееспособности, семейных правах и другие³, помимо уже установленных ст. 7 Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ. В указанной статье сведения о населении, которые необходимо предоставлять в регистр, разбиты на 25 подпунктов без какого-либо основания их классификации. Не усматривается даже попытка законодателя определить критерии необходимости включения той или иной информации в регистр. При таком обилии предоставляемых данных в этом законе не предусмотрено ни одной нормы-гарантии для физических лиц, чьи данные должны предоставляться и содержаться в регистре. В связи с этим защита персональных данных приобретает особое значение.

В научной литературе много внимания уделяют не только характеристике персональных данных, но и праву физического лица на данный объект. Отсутствует единство как в наименовании, так и в по-

нимании его природы. Встречаются такие названия этого права, как «право субъекта персональных данных» [1; 2], «право на защиту персональных данных»⁴ [3; 4], «право на персональные данные» [5], «право на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных» [6]. Более того, некоторые авторы не разграничивают «право на защиту» и «защиту персональных данных», используя данные категории как синонимы или оставляя без внимания вопрос об их природе⁵ [7; 8].

Остановимся более подробно на предложенном М. Н. Малеиной наименовании данного права – «право на тайну и неприкосновенность персональных данных» [9]. Безусловным достоинством такого наименования служит исключение из его содержания слова «защита», так как автор четко разграничивает момент возникновения субъективного права (рождение гражданина) и момент возникновения самостоятельного правомочия на защиту (с момента его нарушения), о котором будет сказано далее. При этом сложно согласиться с предложением М. Н. Малеиной включить в название исследуемого права два самостоятельных нематериальных блага – тайну и неприкосновенность⁶. Ранее в своей докторской диссертации автор, описывая группу неимущественных прав, обеспечивающих автономию личности, разделяла самостоятельное право на тайну

¹ Оганесян А. Обзор черного рынка «пробива» российских физлиц за 2023 год // Data Leakage & Breach Intelligence. URL: <https://dlbi.ru/illegal-search-in-bases-review-2023/> (дата обращения: 10.01.2024).

² О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации : федер. закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 24, ст. 3742.

³ Власти предложили расширить перечень информации о россиянах в единой базе // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/03/2024/65f83cfc9a794742ae1864e5> (дата обращения: 20.04.2024).

⁴ Жемчугов Н. Защита персональных данных в цифровую эпоху: судебная практика в РФ и практические рекомендации // ЭЖ-Юрист. 2022. № 21 (1222). URL: <https://www.eg-online.ru/article/455562/> (дата обращения: 10.06.2024).

⁵ Белобабченко М. К. Нарушение банковской тайны и права на защиту персональных данных // Комментарий судебной практики. М.: ИЗиСП, Контракт, 2020. Вып. 26. С. 18–26.

⁶ Законодатель сам разграничивает эти понятия, исходя из лингвистического толкования п. 1 ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации.

и право на неприкосновенность⁷. Буквально через несколько страниц сложное субъективное право на тайну частной жизни характеризуется как совокупность различных прав на тайну (банковскую, медицинскую и т. д.)⁸, которые рассматриваются в качестве правомочий в составе сложного права в тех случаях, когда «гражданину для осуществления его права необходимо содействие третьих лиц-профессионалов»⁹. На текущем этапе развития общественных отношений и законодательства сложно сделать однозначный вывод о формировании не отдельного правомочия на тайну персональных данных в составе других прав, а самостоятельного субъективного права. В. Д. Рузанова отмечает, что конфиденциальность является квалифицирующим признаком персональных данных и не требует отдельного закрепления в названии права [10, с. 18]. Действительно, в ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁰ (далее – Закон о персональных данных) содержится норма о конфиденциальности персональных данных. Она носит императивный характер лишь в части определения правового режима персональных данных. При признании за гражданином права на тайну персональных данных не изменится реальное поведение управомоченного лица, ведь он в любом случае по своей воле решает раскрывать или нет свои персональные данные третьим лицам вне зависимости от наделения его специальным правом. Обозначенные М. Н. Малеиной правомочия в составе «права на тайну и неприкосновенность

персональных данных»¹¹ определенно охватываются категорией «неприкосновенность», обеспечивающей обособленность жизни человека и запрет на вмешательство любых третьих лиц.

Не можем согласиться и с позицией В. Д. Рузановой, которая, несмотря на выявленные дефекты в наименовании права, лишь на основании того, что «конструкция “право на защиту персональных данных” прочно вошла в научный и легальный оборот», не видит целесообразности переименования исследуемого права [10, с. 19]. Для юридической науки характерен высокий уровень абстракции, при котором крайне сложно согласовывать единые подходы для эффективного развития научных идей. Значение каждого слова очень важно, так как оно может способствовать расширению толкования правовых явлений до бесконечности. В этой связи выбор наименования категорий требует особого внимания. Назвать субъективное право правом на защиту персональных данных, включив в его содержание отдельное правомочие на защиту, – значит нарушить системный подход к определению каких-либо явлений, когда систему, наделенную отличными от ее элементов признаками, называют точно так же, как единичный элемент. Многие ученые-правоведы относят право на защиту лишь к одному из правомочий любого субъективного права¹².

Таким образом, из анализа законодательства о персональных данных можно сделать вывод о том, что рассматриваемое право не может быть обозначено ни одним из вышеупомянутых наименований, осо-

⁷ Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление и защита : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 37.

⁸ Там же. С. 39.

⁹ Там же. С. 265.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3451.

¹¹ М. Н. Малеина выделяет такие правомочия, как право требовать не нарушать тайну персональных данных, право предоставлять информацию, определять содержание и судьбу персональных данных [9, с. 21].

¹² Гражданское право : учеб. : в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2019. Т. I: Общая часть / А. В. Асосков, В. Ем, В. В. Владимирович и др. С. 90.

бенно как «право на защиту персональных данных», поскольку оно возникает еще до нарушения права (если оно вообще когда-либо произойдет). Возможно, его следует именовать «правом на неприкосновенность персональных данных».

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВА

Ранее мы отмечали, что природа данного права пока исследована недостаточно, поэтому возникает вопрос, насколько оно самостоятельно, особенно при условии предлагаемого наименования. На основании анализа литературы можно выделить три ключевых подхода в науке к самостоятельности этого права, условно именуемые в настоящей работе: 1) игнорирующий, 2) отрицающий, 3) признающий.

Некоторые ученые придерживаются концепции, разработанной И. А. Вельдером еще до принятия специального Закона о персональных данных. Ее сторонники игнорируют существование права на неприкосновенность персональных данных в любой форме (и как самостоятельного права, и как элемента других субъективных прав). Они считают, что существует лишь «совокупность правовых норм, регламентирующих правила обработки персональных данных»¹³. Р. Б. Власов пишет: «Право на неприкосновенность частной жизни защищает права людей от вмешательства государства, в то время как правила по защите персональных данных устанавливают компромисс между субъектами персональных данных и операторами персональных данных» [11, с. 20]. Таким образом, сторонники игнорирующего подхода считают достаточным только наличие административных норм-требований для обеспечения защиты персональных данных.

Многие ученые сходятся во мнении, что право на неприкосновенность персональных данных все-таки существует, но не является самостоятельным. По их мнению, оно входит в качестве системного элемента в другие сложносоставные права, например, в право на частную жизнь. Так, Ю. П. Зайцева считает, что «в содержательном плане субъективное право на частную жизнь представлено разнообразными правомочиями, каждое из которых – личное неимущественное право» [12, с. 143]. Создание таких непонятных теоретических конструкций, как мегаправо, представляется ошибочным. Они не имеют в основании единого критерия, необходимого либо для улучшения юридической практики, либо для появления новых аспектов юридической науки. Следовательно, мы не можем признать такую точку зрения ученых обоснованной. Для аргументации своей позиции, безусловно, необходимо ограничить право на неприкосновенность персональных данных от других прав.

Наиболее очевидным субъективным правом, к которому большинство сторонников отрицающего подхода относят право на неприкосновенность персональных данных, является право на неприкосновенность частной жизни. В плане их соотношения в научной литературе встречаются разные точки зрения. Например, А. Ю. Сивцова отмечает, что «право на защиту персональных данных... это право, происходящее из права на неприкосновенность частной жизни» [13, с. 127]. Н. А. Лопашенко, руководствуясь анализом международных актов, приходит к выводу, что право на неприкосновенность персональных данных стало «частью права на неприкосновенность личной жизни» [14]. М. И. Проскурякова

¹³ Вельдер И. А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском Союзе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 7. См. также: Федосин А. С. Защита конституционного права человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни при автоматизированной обработке персональных данных в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2009. С. 8.

пишет: «В качестве элемента права на неприкосновенность частной жизни может быть выделено притязание на защиту персональных данных» [15].

Как видим, ученые-правоведы используют довольно обобщенные формулировки — «следствие», «часть», «элемент» — без глубокого анализа соотношения правовых явлений. Основным аргументом в таком случае являются рассуждения о том, что персональные данные входят в категорию «частная жизнь», а следовательно, и субъективное право на персональные данные также должно рассматриваться в рамках права, связанного с частной жизнью.

Действительно, категория «частная жизнь» не ограничена по содержанию, что подтвердил в своем известном определении Конституционный Суд Российской Федерации еще в 2005 г., указав, что «в понятие “частная жизнь” включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит не противоправный характер»¹⁴. К сфере частной жизни М. Н. Малеина относит «сведения об определенном человеке, не связанные с его профессиональной деятельностью и дающие оценку его характеру, облику, здоровью, материальному состоянию, семейному положению, образу жизни, фактам биографии, отношениям с родственниками, друзьями, знакомыми и т. п.» [16, с. 153]. Ю. С. Телина, раскрывая данное определение, предлагает включить в информацию о част-

ной жизни также персональные данные¹⁵. Безусловно, персональные данные входят в сферу частной жизни, будучи информацией о физическом лице. Это утверждение полностью соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной позднее в постановлении по делу о законности распространения персональных данных медицинского сотрудника с целью сбора и опубликования отзывов пациентов о его профессиональной деятельности. Суд указал, что «персональные данные... в качестве исходного положения должны рассматриваться как относящиеся к сведениям о частной жизни, подлежащей, наравне со свободой слова и свободой информации, конституционной защите»¹⁶. Но является ли это подтверждением несамостоятельности права на неприкосновенность персональных данных? Представляется, что нет. Во-первых, законодатель прямо указал в ст. 2 Закона о персональных данных на то, что право на неприкосновенность частной жизни лишь одно из тех прав, которое возникает у человека и гражданина при обработке персональных данных. Во-вторых, пересечение объектов правоотношений (или субъективных прав [17, с. 50–51]) не свидетельствует о слиянии прав, которые входят в содержание этих отношений. Было бы странно отрицать самостоятельность, например, авторских и патентных прав при совпадении определенных признаков их объектов, в частности, их нематериального характера. Наконец, проведем сравнение права на неприкосновенность частной жизни и права

¹⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 июня 2005 г. № 248-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Телина Ю. С. Конституционное право гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных в России и зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 53.

¹⁶ По делу о проверке конституционности пункта 8 части 1 статьи 6 Федерального закона «О персональных данных» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «МедРейтинг» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 мая 2021 г. № 22-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3915.

на неприкосновенность персональных данных в следующей таблице по определенным характеристикам.

ников таких правоотношений (субъект персональных данных – лицо, владеющее чужими персональными данными), тогда

Таблица

*Сравнение права на неприкосновенность частной жизни
и права на неприкосновенность персональных данных*

Признак права на неприкосновенность частной жизни	Свойственен ли этот признак праву на неприкосновенность персональных данных?
Принадлежит конкретному гражданину в силу закона, является неотчуждаемым и непередаваемым другим лицам иным способом, кроме случаев, предусмотренных законом	В определенной мере. Указанное право не поименовано в законе, поэтому не может принадлежать гражданину в силу закона, но также неотчуждаемо и непередаваемо
Является абсолютным, то есть управомоченному лицу противостоит неопределенный круг лиц, обязанных воздерживаться от нарушения права	Да, в полной мере
Состоит из двух правомочий: требования воздержаться от нарушения и прибегнуть к мерам защиты в случае нарушения ¹⁷ [18, с. 92]	Да, но перечень правомочий шире, управомоченный субъект наделен позитивными правомочиями на собственные активные действия
Цель права – защита отдельного лица от неправомерного вмешательства государства в частную жизнь	Цель права – реализация интереса отдельного лица во взаимоотношениях с субъектами, получившими доступ к его персональным данным

Можно прийти к выводу, что сравниваемые права имеют достаточно общих черт. Согласимся с авторами, признающими наличие взаимосвязи между правом на неприкосновенность частной жизни и правом на персональные данные [19; 20]. Они взаимосвязаны на уровне теоретических конструкций, для того чтобы использовать, например, инструменты защиты одного права в случае нарушения другого.

Правомочия, входящие в состав права на неприкосновенность персональных данных, должны рассматриваться как компромисс между правами и интересами разных сторон в силу равных позиций участ-

как право на неприкосновенность частной жизни полностью защищает интересы человека от вмешательства государства и носит властно-подчиняющий характер.

В этой связи заслуживает внимания мнение авторов, которые независимо друг от друга на основании глубокого исторического анализа развития права на персональные данные приходят к обоснованному, с нашей точки зрения, выводу, что оно носит самостоятельный характер [10; 21]. Это утверждение можно доказать путем соотнесения традиционно выделяемых признаков субъективных прав с характеристикой права на неприкосновенность персональных данных.

¹⁷ *Потапенко С. В.* Личные неимущественные права, обеспечивающие автономию личности // Кубанское агентство судебной информации. URL: <https://pro-sud-123.ru/science/studentu/lichnye-neimushchestvennye-prava-obespechivayushchie-autonomiyu-lichnosti/> (дата обращения: 20.07.2024).

Представляется, что включение правомочия на активные действия в структуру права приводит к потере смысла его содержания. Возникает мегаправо, которое содержит в себе много других прав субъекта или неограниченный перечень активных действий, связанных с частной жизнью, но никак не относящихся к сфере регулирования позитивного права.

Одним из ключевых признаков субъективного права является наличие корреспондирующей ему обязанности. С. С. Алексеев отмечал, что «существование... юридической обязанности является неопровержимым свидетельством того, что существует и субъективное право»¹⁸. Подобным образом рассуждает и В. А. Белов: «Нет субъективного права без юридической обязанности – вот постулат, выражающий их взаимное отношение друг с другом»¹⁹. Содержание же обязанности должно формулироваться на основании норм права. Согласно ст. 7 Закона о персональных данных все лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных. Эта обязанность обеспечивает неприкосновенность персональных данных от несанкционированных управомоченным субъектом действий с ними. Особенностью правоотношений в сфере персональных данных является и то, что обязанности могут определяться как соглашением сторон (например, между субъектом персональных данных и оператором персональных данных в силу договора), так и в одностороннем порядке лицом, получившим доступ к персональным данным в законном порядке путем принятия локальных нормативных актов (положения, правила, политики обработки персональных данных и т. д.). Более того, в законодательстве установлена четкая санкция за нарушение исследуемого права. Так, ст. 24 Закона о персональных данных регулирует отношения по компенсации морального вреда, возмещению имущественного вреда и понесенных субъектом персональных данных убытков в случае нарушения его права.

Н. И. Матузов определяет субъективное право как «конкретные правомочия субъектов, вытекающие из актов или принадлежащие от рождения и зависящие в известных пределах от их воли и сознания, особенно в процессе использования»²⁰. Субъекта права на персональные данные достаточно легко определить. Им является любое физическое лицо с момента рождения, так как только с этого момента о нем содержится достаточно информации (имя, место и время рождения, данные о родильном доме и др.), которая могла бы определять и определяет новорожденного как субъект с точки зрения Закона о персональных данных.

Право на неприкосновенность персональных данных, как и любое другое субъективное право, имеет традиционные элементы, называемые правомочиями. Они не поименованы в законе, однако его анализ позволяет выделить следующие правомочия²¹: 1) на удаление (право быть забытым); 2) перенос данных; 3) определение в отношении себя возможности автоматизированного принятия решений; 4) запрет со стороны всех других лиц нарушать права и законные интересы субъекта персональных данных; 5) использование общих и специальных материально-правовых мер принудительного характера.

Анализ содержания права не персональные данные показывает, что оно является регулятивным субъективным правом, так как призвано опосредовать «нормальное течение отношений» [22, с. 5], а содержащееся в нем правомочие на защиту реализуется только в случае нарушения регулятивного субъективного права, в содержание которого оно входит.

¹⁸ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: нормы права и правоотношения. Курс лекций : учеб. пособие. Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. Вып. 2. С. 125.

¹⁹ Белов В. А. Гражданское право : учебник для вузов : в 2 т. М. : Юрайт, 2024. Т. 1: Общая часть. С. 253.

²⁰ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учеб. 5-е изд. М. : Дело, 2022. С. 148.

²¹ Более подробное изложение структуры права на неприкосновенность персональных данных планируется в последующих публикациях.

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА КАК ЛИЧНОГО НЕИМУЩЕСТВЕННОГО

Нуждается в дальнейшей конкретизации характер исследуемого права. Прежде всего его признаки необходимо соотнести с выделяемыми в науке признаками личного неимущественного права. Одни ученые считают, что оно является личным неимущественным правом²² [1; 23], другие же подвергают сомнению такой привычный подход [24; 25].

Личный характер исследуемого права безусловен, потому что оно связано с субъектом персональных данных и реализация его третьим лицом в защиту гражданских прав и интересов этого субъекта не представляется возможной. Согласимся с обоснованной позицией, что личными правами является специальная группа прав, отличных от социально-экономических и политических [26, с. 94]. Право на неприкосновенность, как очевидно, не входит в сферу социального и политического.

Сложнее соотнести признаки права на персональные данные с признаками неимущественных прав. М. Н. Малеева выделяет 4 признака таких прав: 1) нематериальный характер; 2) направленность на выявление и развитие индивидуальности; 3) особый объект; 4) специфика оснований возникновения и прекращения²³. Рассмотрим каждый приведенный признак через призму права на неприкосновенность персональных данных.

Нематериальный характер означает, что такие права не могут быть оценены точно, а объем и состав прав не имеет прямого отношения к объему и составу объекта права. Действительно, вне зависимости от того, в каком количестве гражданин накопил персональные данные, содержание права на неприкосновенность персональ-

ных данных не будет изменяться. Возможности поведения человека, существующие у него в момент рождения, сохраняются и на любом другом этапе жизни, их состав не меняется, за исключением конкретных персональных данных, в отношении которых лицо будет осуществлять свои правомочия. Возможность самостоятельной реализации права на неприкосновенность персональных данных, в том числе путем дачи согласия на их обработку, зависит от возраста и психического здоровья управомоченного субъекта. Возраст, с которого субъект персональных данных сам выражает свое согласие, не установлен законом. Однако когда субъект права самостоятельно вступает в допустимые с точки зрения закона сделки и они связаны с предоставлением персональных данных для обработки, тогда он по своему усмотрению реализует правомочие давать согласие на их обработку, а значит, может лично осуществлять право на персональные данные. Если же такое согласие требуется при совершении иных юридических действий, то, видимо, должны применяться общие правила о полной дееспособности (ст. 21 Гражданского кодекса Российской Федерации).

С уверенностью можно сказать, что нельзя точно оценить право на неприкосновенность персональных данных несмотря на то, что такие данные постепенно входят в экономический оборот (например, существуют цифровые платформы на многосторонних рынках, где данные становятся определяющим фактором рыночной власти²⁴). Даже в теоретической конструкции возмездного отчуждения определенного объема персональных данных сложно представить, что ценность права на неприкосновенность уменьшилась бы на цену сделки, в противном случае нам

²² Заман Ш. Х. Гражданско-правовой статус физических лиц в Германии, Италии, Франции и России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7–8.

²³ Малеева М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление и защита ... С. 19.

²⁴ Швец Л. В. Пути адаптации антимонопольного законодательства к условиям цифровой экономики // Российский экономический интернет-журнал. 2021. № 2. С. 44.

пришлось бы сформировать ценовое предложение для каждого вида персональных данных. Это привело бы к абсурдной ситуации, когда право на неприкосновенность фамилии, имени, отчества было бы дороже, чем право на неприкосновенность IP-адреса. Вместе с тем все эти категории должны в равной степени защищаться, так как являются информацией, которая определяет или может определить физическое лицо.

Направленность на выявление и развитие индивидуальности личности проявляется в самом определении персональных данных, закрепленном в ст. 3 Закона о персональных данных. Неправомерное вмешательство в персональные данные, ошибочное или противоречащее действительности содержание не позволит отличить одного субъекта права от другого, а также спровоцирует их смешение. Только гарантии неприкосновенности, проявляющиеся в исследуемом праве, могут сохранить самобытность и своеобразие субъектов персональных данных.

Особенностью объектов нематериальных прав М. Н. Малеева называет их возникновение по поводу нематериальных благ со специфическими признаками неотчуждаемости и непередаваемости.

Большинство исследователей считает, что персональные данные – это нематериальные блага. Например, В. В. Архипов выделяет пять признаков нематериальных благ в персональных данных. Кратко их можно изложить так: 1) права

на персональные данные возникают в силу рождения; 2) невозможно восстановить нарушенные права, связанные с персональными данными; 3) позитивное право не позволяет отчуждать и передавать персональные данные; 4) невозможно точно оценить персональные данные; 5) невозможно осуществить права на персональные данные иными лицами, кроме субъекта персональных данных [1, с. 60]. На данном этапе исследования согласимся с учеными, которые определяют персональные данные как нематериальные блага²⁵. Однако существуют и другие подходы, например, некоторые авторы допускают, что персональные данные – это «иное имущество» [5], «объект гражданско-правовой защиты» [27] или «имущество»²⁶.

Традиционно правоотношения по поводу нематериальных благ относят к абсолютным правоотношениям²⁷ [29], а личные неимущественные права как элемент содержания этих правоотношений признают абсолютными [30, с. 120]. Являясь разновидностью таких прав, право на неприкосновенность персональных данных также носит абсолютный характер²⁸. Это подтверждается тем, что можно определить точно только управомоченное лицо, которым является определенный субъект персональных данных. Установить конкретное обязанное лицо в правоотношении по обеспечению неприкосновенности персональных данных невозможно. Во-первых, одинаковые персональные данные чаще всего находятся у разных лиц,

²⁵ Природа объекта права на неприкосновенность персональных данных является предметом отдельной публикации.

²⁶ Рожкова М. А. Информация как объект гражданских прав, или Что надо менять в гражданском праве // Закон.ру. URL: https://zakon.ru/blog/2018/11/6/informaciya_kak_obekt_grazhdanskih_prav_ili_chto_nado_menyat_v_grazhdanskom_prave (дата обращения: 30.04.2024).

Такая позиция подвергается критике с той точки зрения, что информация (в том числе персональные данные) не обладает коммерческой ценностью, что делает ее не имуществом, а только социальной и индивидуальной ценностью [28].

²⁷ Гонгало Б. М. Гражданское право : учеб. : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2021. Т. 1. С. 286 ; Белов В. А. Гражданское право : учеб. для вузов : в 4 т. М. : Юрайт, 2024. Том III: Особенная часть. Абсолютные гражданско-правовые формы : в 2 кн. Кн. 2: Права исключительные, личные и наследственные С. 190 ; Гражданское право. Общая часть : учеб. / под ред. д-ра юрид. наук Е. С. Болтановой. М. : ИНФРА-М, 2022. С. 310.

²⁸ Гонгало Б. М. Указ соч. С. 302.

которые имеют к ним доступ. Во-вторых, персональные данные могут быть украдены, правонарушитель не известен субъекту персональных данных в силу объективных причин (к примеру, в силу анонимности пользователей в сети Интернет), но от этого право на персональные данные не перестает существовать. Наконец, конфиденциальность персональных данных возведена на уровень их правового режима, а значит, что всякий и каждый должен не нарушать их тайну.

Право на защиту персональных данных некоторые авторы признают относительным правом [3; 31]. Действительно, при нарушении права на неприкосновенность персональных данных возникает новое охранительное правоотношение, в котором его субъекту противостоит определенный оператор или иное лицо, обязанные совершить активные действия по восстановлению нарушенного права [32, с. 147]. Это правоотношение и право на защиту как элемент его содержания носят относительный характер. Мы же рассматриваем анализируемое право как субъективное регулятивное абсолютное право, возникающее до нарушения, в момент рождения человека, и считаем правомочие на защиту только его составной частью. В составе указанного права оно является «спящим», потенциальным правомочием²⁹, которое активируется только в определенных случаях, в частности, при нарушении права на неприкосновенность персональных данных.

В данном случае абсолютное правоотношение неприкосновенности персональных данных и относительное охранительное правоотношение по защите персональных данных существуют параллельно и автономно. Согласимся с позици-

ей Д. Н. Кархалева, который утверждает, что по одной из выделяемых им модели существования охранительного отношения оно возникает в связи с нарушением регулятивного правоотношения, но не уничтожает его³⁰. Управомоченное лицо может применять способы защиты как абсолютного, так и относительного характера. Например, субъект может требовать прекратить передачу (распространение, предоставление, доступ) своих персональных данных, ранее разрешенных субъектом персональных данных для распространения, от любого лица и от всех лиц, обрабатывающих его персональные данные (ч. 14 ст. 10.1 Закона о персональных данных). Среди общих обязательственно-правовых способов защиты, безусловно, следует выделить компенсацию морального вреда и возмещение убытков как прямо установленные в ст. 24 Закона о персональных данных. Таким образом, в зависимости от выбранного управомоченным субъектом способа защиты и характера правонарушения, отношения по поводу персональных данных остаются абсолютными или трансформируются в относительные с конкретным нарушителем в лице оператора в большинстве случаев.

Признак неотчуждаемости также свойственен праву на персональные данные. Важно только уточнить, что персональные данные после смерти гражданина лишаются этого признака³¹. Наследники гражданина, как нам представляется, являются его правопреемниками и могут осуществить право на персональные данные умершего человека, например, потребовать уничтожения таких данных, если со смертью этого лица автоматически не исчезла цель их обработки. Данный вывод можем сделать, применив по аналогии правило, установленное в ч. 7 ст. 9 Закона

²⁹ Еще Д. А. Керимов писал, что «субъективное право может существовать как возможность, не реализуясь в правомочии до той поры, пока субъект правоотношения не вступил в конкретное правоотношение» [33, с. 26].

³⁰ Кархалев Д. Н. Концепция охранительного гражданского правоотношения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 6.

³¹ О возможности стирания такого признака личных благ писал К. Ф. Егоров [34, с. 143].

о персональных данных, о возможности наследников дать согласие на обработку персональных данных.

Последний признак неимущественных прав, связанный с особенностями их возникновения и прекращения, проявляется в следующем. Право на персональные данные возникает с момента рождения физического лица, так как только с этого момента возникает достаточный объем данных, на основании которых можно определить конкретное физическое лицо, то есть его персонализировать. Эти данные фиксируются в обменной карте матери и родовом сертификате еще до оформления свидетельства о рождении. Более того, данные ребенка из родового сертификата сразу вводятся в электронную систему «Единая интегрированная информационная система “Соцстрах”», где обрабатываются, а также направляются в медицинские учреждения³². Следовательно, уже на этом этапе могут возникнуть нарушения права на неприкосновенность персональных данных, например, их утечка к третьим лицам. Значит, субъект должен быть наделен конкретными правомочиями для защиты данных о себе.

Прекращается право на неприкосновенность персональных данных в момент прекращения каких-либо действий с ними в связи исчерпанием цели их обработки. Теоретически это может никогда не произойти, тогда право на неприкосновенность персональных данных будет бессрочным. По общему правилу же, цель обработки исчезает в момент смерти управомоченного субъекта. Но как тогда обеспечить ин-

формирование об этом всех лиц, которые имеют доступ к персональным данным? В настоящее время такого механизма нет. Его разработка требует значительного вложения ресурсов, что в настоящее время представляется нецелесообразным. В этой связи защитить интересы умершего субъекта должны его наследники или путем направления уведомления всем лицам, обрабатывающим персональные данные, или путем размещения информации в едином публичном реестре для операторов, которые в последнюю очередь должны проверять его для выявления факта смерти лиц, к чьим данным они имеют доступ.

Можно прийти к выводу, что право на персональные данные соответствует признакам неимущественного права, которые выделяет М. Н. Малеина. В системе классификации личных неимущественных прав, предлагаемой автором, право на неприкосновенность персональных данных следует отнести к правам, обеспечивающим автономию личности³³. В основном в литературе выделяют аналогичные признаки неимущественных прав, включая меньший набор признаков или, наоборот, разделяя какой-либо признак на несколько³⁴ [30, с. 120].

При рассмотрении дел по спорам, связанным с компенсацией морального вреда при нарушении правил обработки персональных данных, суды, как правило, характеризуют право на персональные данные как личное неимущественное право. При этом чаще всего само это право суды никак не именуют, но обеспечивают защитой³⁵. Однако истцы ссылаются в своих

³² О родовом сертификате : приказ М-ва здравоохранения и соц. Развития Рос. Федерации от 28 нояб. 2005 г. № 701 (ред. от 15.06.2021). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³³ Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление и защита ... С. 11.

³⁴ Красавчикова Л. О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 66.

³⁵ См., напр.: *Определение* Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 янв. 2023 г. по делу № 88-5427/2023 ; *Определение* Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 янв. 2024 г. № 88-454/2024, 88-36775/2023 ; *Апелляционное определение* Санкт-Петербургского городского суда от 26 сент. 2023 г. № 33-6656/2023 ; *Определение* Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 7 июня 2022 г. № 88-11859/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

требованиях именно на нарушение неприкосновенности персональных данных³⁶.

Так, Шестой кассационный суд общей юрисдикции по делу № 88-11859/2022 указал: «Размещение ответчиком на своей странице [социальной сети] персональных данных истца нарушает *права* ответчика (неприкосновенность частной жизни, нематериальные блага)... Определяя размер компенсации морального вреда, суд... руководствовался... *характером нарушения личных неимущественных прав ответчика*»³⁷. Интересно, что в данном примере суд посчитал, что незаконное распространение персональных данных нарушает два самостоятельных явления: право на неприкосновенность частной жизни и некие нематериальные блага. Можно ли нарушить нематериальное благо? Оставим этот дискуссионный вопрос для будущих исследований. Вероятно, в данном примере суд отнес право на персональные данные к категории «нематериальные блага». Это косвенно подтверждает, что суды при защите от незаконных действий с персональными данными не ограничиваются ссылкой только на нарушение неприкосновенности частной жизни, они выделяют другие объекты защиты.

АНАЛИЗ ПРАВА КАК ГРАЖДАНСКОГО

В доктрине отсутствует единство и в подходах к отраслевой принадлежности анализируемого права. Многие считают его конституционным³⁸ [15], трудовым [35], информационным [36] субъективным правом. Некоторые ученые рассматривают право на защиту персональных данных как гражданско-правовую категорию [1; 9; 37] или вовсе

признают любые личные неимущественные права гражданскими [30, с. 120].

В этой связи В. Д. Рузанова отмечает значимость исследований, направленных на понимание права на защиту персональных данных в качестве гражданского субъективного права [38]. А. И. Савельев также предупреждает, что «исключение персональных данных из системы координат гражданского законодательства не ведет к ответственному подходу к вопросам определения их судьбы» [39, с. 540].

Анализ содержания субъективного права на персональные данные позволяет сделать вывод, что оно является гражданским субъективным правом, так как гражданскому праву свойственны не только специфические средства регулирования, но и особые способы защиты регулируемых отношений, состоящие в обеспечении восстановления этих отношений после того, как они были нарушены. Характерные для гражданского правоотношения равенство и автономия воли сторон также подтверждают, что в исследуемой связке «субъективное право на неприкосновенность персональных данных – юридическая обязанность» отсутствует признак «власть – подчинение». Субъект персональных данных находится в равной позиции с лицом, имеющим доступ к персональным данным. Реализация права на неприкосновенность персональных данных зависит от воли и желания обязанного лица, но в случае невыполнения установленных предписаний управомоченный субъект может прибегнуть к средствам защиты своего права. Еще С. Н. Братусь отмечал, что «гражданско-правовое регулирование личных неимущественных

³⁶ См., напр.: *Определение* Первого кассационного суда общей юрисдикции от 5 апр. 2023 г. № 88-4783/2023 ; *Апелляционное определение* Московского областного суда от 23 нояб. 2022 г. по делу № 33-38104/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ *Определение* Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 7 июня 2022 г. № 88-11859/2022 ...

³⁸ Федосин А. С. Указ соч. С. 4.

отношений построено как защита личных благ от неправомерного на них посягательства» [40, с. 42].

Европейское законодательство также относит правомочия субъекта персональных данных к сфере частноправового регулирования. Так, Земельный суд Саксонии (Германия) в 2024 г., разъясняя законодательство Европейского Союза, отдельно подчеркнул, что право на компенсацию ущерба, причиненного обработкой данных, не следует соотносить с административным правом, например, с критериями определения размеров штрафов, ведь оно является самостоятельным гражданским правом³⁹.

Заключение

Таким образом, можно дать следующее определение: право на персональные данные – это самостоятельное субъективное, личное неимущественное, абсолютное гражданское право, гарантирующее каждому человеку возможность контролировать свои персональные данные, определять условия их обработки и защищать от неправомерного использования.

Эффективная реализация этого права требует совершенствования законодательства, повышения уровня правовой культуры граждан и усиления контроля за деятельностью лиц, имеющих доступ к персональным данным.

Список литературы

1. Архипов В. В. Проблема квалификации персональных данных как нематериальных благ в условиях цифровой экономики, или Нет ничего более практичного, чем хорошая теория // Закон. 2018. № 2. С. 52–68.
2. Львова С. В. Обжалование (оспаривание) действий (бездействия) непубличного оператора как специальный способ защиты прав садовода – субъекта персональных данных // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 10 (155). С. 121–129. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.155.10.121-129>
3. Талапина Э. В. Право на защиту персональных данных с позиций публичного права // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 29–32. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-29-32>
4. Махнач Д. В. Соотношение права на защиту личной жизни и права на защиту персональных данных в европейском праве // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь : сб. науч. тр. Минск : Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, 2020. Вып. 22. С. 294–304.
5. Савельев А. И. Гражданско-правовые аспекты регулирования оборота персональных данных // Вестник гражданского права. 2021. Т. 21, № 4. С. 104–129. DOI: <https://doi.org/10.24031/1992-2043-2021-21-4-104-129>
6. Болотин В. С., Маслѣха М. А. Механизм защиты права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных в информационных системах // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 99–103.
7. Бембеева Б. С. Право на защиту персональных данных и различные категории персональных данных // Право в сфере Интернета : сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. д. ю. н. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2018. Вып. 14. С. 48–61.
8. Матвеева Т. П., Кузнецова Н. А. Право на защиту персональных данных // Modern Science. 2022. № 2-1. С. 217–221.
9. Малеина М. Н. Право на тайну и неприкосновенность персональных данных // Журнал российского права. 2010. № 11 (167). С. 18–28.
10. Рузанова В. Д. Право на защиту персональных данных: гражданско-правовой аспект // Гражданское право. 2019. № 6. С. 17–20. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2140-2019-6-17-20>
11. Власов Р. Б. Основные (фундаментальные) права в Европейском союзе: является ли право на защиту персональных данных таковым? // Право и экономика. 2018. № 5 (363). С. 17–21.
12. Зайцева Ю. П. Субъективное право гражданина на частную жизнь: содержательный аспект // Российский юридический журнал. 2016. № 1 (106). С. 142–149.
13. Сивцова А. Ю. Право на защиту персональных данных осужденных к лишению свободы: итоги анкетного исследования // Вестник Самарского юридического института. 2022. № 5 (51). С. 124–128. DOI: <https://doi.org/10.37523/SUI.2022.51.5.022>
14. Лопашенко Н. А. Уголовно-правовая охрана права граждан на защиту персональных данных // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2023. № 4 (65). С. 16–21.

³⁹ Judgment of the Court (Third chamber) of 11 April 2024 in Case C-741/21 // Court of Justice of the European Union. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=284641&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1036423> (дата обращения: 25.05.2024).

15. Проскурякова М. И. Конституционно-правовые рамки защиты персональных данных в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. Вып. 2. С. 12–27. DOI: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2016.202>
16. Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. 2-е изд., испр. и доп. М. : МЗ-Пресс, 2001. 243 с.
17. Белов В. А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота : сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. д. ю. н. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2007. С. 6–77.
18. Аберхаев Э. Р. Право на неприкосновенность частной жизни: юридическая характеристика и проблемы реализации // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 1. С. 90–94.
19. Право человека на защиту персональных данных: международно-правовые основы, примеры их имплементации в законодательстве государств, особенности регламентации в праве ЕС и национальном праве США / А. Ю. Ястребова, Т. Ф. Акчурина, И. О. Анисимов, И. Б. Горелик // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2021. № 7. С. 93–106.
20. Судакова О. В. Личные неимущественные права, направленные на обеспечение неприкосновенности и тайны личной жизни граждан // Балтийский гуманитарный журнал. 2020. Т. 9, № 1 (30). С. 381–384. DOI: <https://doi.org/10.26140/bgз-2020-0901-0094>
21. Оганесян Т. Д. Право на защиту персональных данных: исторический аспект и современная концептуализация в эпоху Big Data // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 2 (81). С. 48–63. DOI: <https://doi.org/10.12737/jflcl.2020.010>
22. Очерки по торговому праву : сб. науч. тр. / под ред. Е. А. Крашенинникова. Ярославль : ЯрГУ, 2007. Вып. 14. 91 с.
23. Малеина М. Н. Современные тенденции осуществления и защиты личных неимущественных прав граждан // Lex Russica (Русский закон). 2023. Т. 76, № 12 (205). С. 9–20. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2023.205.12.009-020>
24. Острикова Л. К. Современные проблемы квалификации персональных данных в контексте доктрины о нематериальных благах // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 5 (105). С. 162–169. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2023.105.5.162-169>
25. Солдатова В. И. Защита персональных данных в условиях применения цифровых технологий // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 2 (159). С. 33–43. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.159.2.033-043>
26. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 294 с.
27. Петрыкина Н. И. Правовое регулирование оборота персональных данных: теория и практика. М. : Статут, 2011. 134 с.
28. Болтанова Е. С., Имекова М. П. Генетическая информация в системе объектов гражданских прав // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 6 (151). С. 110–121. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.110-121>
29. Рожкова М. А. О новой (третьей) группе имущественных прав, носящих абсолютный характер // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2019. № 26. С. 20–24.
30. Егоров Н. Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1988. 176 с.
31. Моргунова А. Д., Старцева С. В. Гражданско-правовые аспекты защиты персональных данных: соблюдение приватности и права личности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2023. № 11-1 (86). С. 149–151. DOI: <https://doi.org/10.24412/2500-1000-2023-11-1-149-151>
32. Романов В. С. Право на компенсацию морального вреда // Право и образование. 2007. № 4. С. 144–150.
33. Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР. М. : Госюриздат, 1956. 167 с.
34. Егоров К. Ф. Личные неимущественные права граждан СССР // Вопросы советского права. Ученые записки. 1953. Вып. 4. С. 139–157.
35. Лушников А. М. Природа и сущность личных неимущественных трудовых прав // Трудовое право в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 13–16.
36. Жарова А. К. Обеспечение информационного суверенитета Российской Федерации // Юрист. 2021. № 11. С. 28–33. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2021-11-28-33>
37. Крюкова Е. С., Рузанова В. Д. Правовое регулирование деятельности биобанков в России // Гражданское право. 2020. № 6. С. 39–42. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2140-2020-6-39-42>
38. Рузанова В. Д. Персональные данные как гражданско-правовая категория // Правовое государство: теория и практика. 2022. № 3 (69). С. 77–83. DOI: <https://doi.org/10.33184/pravgos-2022.3.10>
39. Савельев А. И. Направления эволюции свободы договора под влиянием современных информационных технологий // Свобода договора : сб. ст. / рук. авт. кол. и отв. ред. д. ю. н. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2016. С. 481–542.
40. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М. : Госюриздат, 1963. 197 с.

References

1. Arkhipov V. V. Personal Data as Nonmaterial Values (Or There Is Nothing More practical than a Good Theory). *Statute*. 2018;2:52-68. (In Russ.)
2. Lvova S. V. Appealing Against (Challenging) the Actions (Inaction) of a Non-Public Operator as a Special Way To Protect the Rights of a Gardener – Personal Data Subject. *Actual Problems of Russian Law*. 2023;18(10):121-129. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.155.10.121-129> (In Russ.)
3. Talapina E. V. The Right to Personal Data Protection from the Public Law Standpoint. *Constitutional and Municipal Law*. 2022;10:29-32. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-29-32> (In Russ.)
4. Makhnach D. V. Correlation of the Right to Privacy and the Right to Personal Data Protection in European Law. In: *Scientific Works of the Academy of Public Administration Under the President of the Republic of Belarus*. Iss. 22. Minsk: Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus Publ.; 2020. P. 294–304. (In Russ.)
5. Savelyev A. I. Civil Law Aspects of Commercialization of Personal Data. *Civil Law Review*. 2021;21(4):104-129. DOI: <https://doi.org/10.24031/1992-2043-2021-21-4-104-129> (In Russ.)
6. Bolotin V. S., Masleha M. A. The Mechanism of Protection of the Right of Privacy in the Processing of Personal Data in Information Systems. *Journal of Public and Municipal Administration*. 2012;3:99-103. (In Russ.)
7. Bembeeva B. S. The Right To Protect Personal Data and Various Categories of Personal Data. In: Rozhkova M. A. (Ed.). *Law in the Internet Sphere*. Iss. 14. Moscow: Statut Publ.; 2018. P. 48–61. (In Russ.)
8. Matveeva T. P., Kuznetsova N. A. The Right To Protect Personal Data. *Modern Science*. 2022;2-1:217-221. (In Russ.)
9. Maleina M. N. A Right to Secrecy and Inviolability of Personal Data. *Journal of Russian Law*. 2010;11:18-28. (In Russ.)
10. Ruzanova V. D. The Right to Personal Data Protection: a Civil Law Aspect. *Civil Law*. 2019;6:17-20. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2140-2019-6-17-20> (In Russ.)
11. Vlasov R. B. Fundamental Rights in the European Union: Is the Right to Personal Data Protection a Fundamental Right? *Pravo i ekonomika Journal*. 2018;5:17-21. (In Russ.)
12. Zaitzeva Ju. P. The Citizen's Right to Private Life: the Content Aspect. *Russian Juridical Journal*. 2016;1:142-149. (In Russ.)
13. Sivtsova A. Yu. The Right To Protect Personal Data of Persons Sentenced To Imprisonment: Results of the Questionnaire Study. *Bulletin of the Samara Law Institute*. 2022;5:124-128. DOI: <https://doi.org/10.37523/SUI.2022.51.5.022> (In Russ.)
14. Lopashenko N. A. Criminal Law Protection of the Right of Citizens to Personal Data Protection. *Vestnik of Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russia*. 2023;4:16-21. (In Russ.)
15. Proskuryakova M. I. Constitutional Framework for the Protection of Personal Data in Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. Series 14. Law*. 2016;2:12-27. DOI: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2016.202> (In Russ.)
16. Maleina M. N. *Personal Non-Property Rights of Citizens: Concept, Exercise, Protection*. 2nd ed. Moscow: MZ-Press, 2001. 243 p. (In Russ.)
17. Belov V. A. The Object of Subjective Civil Rights, the Object of Civil Legal Relations, and the Object of Civil Turnover: Content and Correlation of Concepts. In: Rozhkova M. A. (Ed.). *Objects of Civil Turnover*. Moscow: Statut Publ.; 2007. P. 6–77. (In Russ.)
18. Aberhaev E. R. The Right on Inviolability of Privacy: the Juridical Characteristic and Realization Problems. *Actual Problems of Economics and Law*. 2008;1:90-94. (In Russ.)
19. Yastrebova A. Yu., Akchurin T. F., Anisimov I. O., Gorelik I. B. The Human Right to the Personal Data Protection: International Legal Framework, Examples of Implementation in the State's Legislation, Features of Regulation in EU Law and USA National Law. *International Legal Courier*. 2021;7:93-106. (In Russ.)
20. Sudakova O. V. Personal Non-Property Rights Aimed At Ensuring the Inviolability and Privacy of Citizens. *Baltic Humanitarian Journal*. 2020;9(1):381-384. DOI: <https://doi.org/10.26140/bg23-2020-0901-0094> (In Russ.)
21. Oganessian T. D. The Right to Personal Data Protection: Historical Aspect and Modern Conceptualization in the Age of Big Data. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2020;2:48-63. DOI: <https://doi.org/10.12737/jfcl.2020.010> (In Russ.)
22. Krashenninnikov E. A. (Ed.). *Essays on Commercial Law*. Iss. 14. Yaroslavl: Yaroslavl State University Publ.; 2007. 91 p. (In Russ.)
23. Maleina M. N. Modern Trends in Implementation and Protection of Personal Non-Property Rights. *Lex Russica*. 2023;76(12):9-20. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2023.205.12.009-020> (In Russ.)
24. Ostriкова L. K. Modern Problems of Qualification of Personal Data in the Context of the Doctrine of Intangible Benefits. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2023;5:162-169. DOI: <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2023.105.5.162-169> (In Russ.)
25. Soldatova V. I. Protection of Personal Data in Digital Environment. *Lex Russica*. 2020;73(2):33-43. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.159.2.033-043> (In Russ.)

26. Matuzov N. I. *The Legal System and the Individual*. Saratov: Saratov University Publ.; 1987. 294 p. (In Russ.)
27. Petrykina N. I. *Legal Regulation of Personal Data Circulation: Theory and Practice*. Moscow: Statut Publ.; 2011. 134 p. (In Russ.)
28. Boltanova E. S., Imekova M. P. Genetic Information in the System of Objects of Civil Rights. *Lex Russica*. 2019;6:110-121. DOI: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.110-121> (In Russ.)
29. Rozhkova M. A. A New (Third) Group of Property Rights. *Journal of the Intellectual Property Rights Court*. 2019;26:20-24. (In Russ.)
30. Egorov N. D. *Civil Law Regulation of Social Relations: Unity and Differentiation*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1988. 176 p. (In Russ.)
31. Morgunova A. D., Startseva S. V. Civil Law Aspects of Personal Data Protection: Respect for Privacy and Personal Rights. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2023;11-1:149-151. DOI: <https://doi.org/10.24412/2500-1000-2023-11-1-149-151> (In Russ.)
32. Romanov V. S. The Right to Compensation for Moral Damage. *Law and Education*. 2007;4:144-150. (In Russ.)
33. Kerimov D. A. *Ensuring Legality in the USSR*. Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1956. 167 p. (In Russ.)
34. Egorov K. F. Personal Non-Property Rights of USSR Citizens. *Issues of Soviet Law. Scholarly Notes*. 1953;4:139-157. (In Russ.)
35. Lushnikov A. M. The Nature and Essence of Personal Non-Property Labor Rights. *Labor Law in Russia and Abroad*. 2020;1:13-16. (In Russ.)
36. Zharova A. K. Ensuring the Information Sovereignty of the Russian Federation. *Jurist*. 2021;11:28-33. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2021-11-28-33> (In Russ.)
37. Kryukova E. S., Ruzanova V. D. Legal Regulation of Biobanks Activity in Russia. *Civil Law*. 2020;6:39-42. DOI: <https://doi.org/10.18572/2070-2140-2020-6-39-42> (In Russ.)
38. Ruzanova V. D. Personal Data as a Civil Law Category. *The Rule-of-Law State: Theory and Practice*. 2022;3:77-83. DOI: <https://doi.org/10.33184/pravgos-2022.3.10> (In Russ.)
39. Savelyev A. I. Directions in the Evolution of Freedom of Contract Under the Influence of Modern Information Technologies. In: Rozhkova M. A. (Ed.). *Freedom of Contract*. Moscow: Statut Publ.; 2016. P. 481–542. (In Russ.)
40. Bratus S. N. *The Subject and System of Soviet Civil Law*. Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1963. 197 p. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лев Викторович Шве́ц – аспирант кафедры гражданского права, младший научный сотрудник лаборатории социально-правовых исследований Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (пр. Ленина, 36, Томск, 634050, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4578-609X>; e-mail: levshvetc@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Lev V. Shvets – postgraduate student of the Department of Civil Law, Junior Researcher of the Laboratory of Social and Legal Research at the Law Institute of the Tomsk State University (36 Lenin ave., Tomsk, 634050, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4578-609X>; e-mail: levshvetc@gmail.com

Поступила | Received
09.08.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
03.10.2024

Принята к публикации | Accepted
11.10.2024

УДК 343:004

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-596-608

EDN: MQUOCQ



Оригинальная научная статья

**Уголовно-правовые, криминологические,
криминалистические аспекты
публичной демонстрации преступлений против личности
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»**

Ю. С. Пестерева

Университет «Синергия», Москва, Российская Федерация

✉ pestereva13@yandex.ru

С. Е. Тимошенко

Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация

✉ svet73-13@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются уголовно-правовая, криминологическая, криминалистическая характеристики, а также некоторые особенности расследования треш-стримов – онлайн-трансляций, связанных с демонстрацией совершения преступлений. Указанные трансляции содержат криминалистически значимую информацию и пропагандируют противоправное поведение, в связи с этим действия лиц, причастных к подобным трансляциям, подлежат уголовно-правовому и криминалистическому анализу. Делается вывод о том, что уголовный закон не устанавливает самостоятельную ответственность за треш-стримы, в рамках действующего законодательства произошло лишь ужесточение уголовной ответственности за уже существующие преступления против личности. При попытке закрепить ответственность за треш-стримы законодатель не удалось дать должную уголовно-правовую оценку особенностям мотива преступника и участию зрителей (слушателей) треш-стрима. При этом нормы о соучастии дают правоприменителю возможность привлечь последних в качестве пособников или подстрекателей. Авторами обосновывается вывод о том, что в случае прямой трансляции противоправных действий, предусмотренных ст.ст. 105, 111, 112, 117, 119, 126, 127, 127¹, 127² Уголовного кодекса Российской Федерации, речь следует вести об обстановке совершения преступления, а при трансляции записи вышеуказанных преступлений – о криминализованном постпреступном поведении. И в первом, и во втором случае факультативным объектом данной группы преступлений будет выступать общественная нравственность.

Ключевые слова: треш-стрим, треш-контент, насильственная преступность, преступление, Интернет, расследование, виртуальные следы, квалификация преступлений против личности, публичная демонстрация

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Пестерева Ю. С., Тимошенко С. Е. Уголовно-правовые, криминологические криминалистические аспекты публичной демонстрации преступлений против личности в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 596–608. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-596-608>. EDN: <https://elibrary.ru/mquocq>

© Пестерева Ю. С., Тимошенко С. Е., 2024

Original scientific article

Criminal-Legal, Criminological, and Forensic Aspects of the Public Demonstration of Crimes Against Individuals on the Internet

Yu. S. Pestereva 

Synergy University, Moscow, Russian Federation

✉ pestereva13@yandex.ru

S. E. Timoshenko 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ svet73-13@mail.ru

Abstract. This article examines the criminal-legal, criminological, and forensic characteristics, as well as specific investigative aspects, of “trash streams” – online broadcasts that display the commission of crimes. These streams contain criminologically significant information and promote unlawful behavior, making the actions of individuals involved in such broadcasts subject to criminal and forensic analysis. It is concluded that current criminal law does not establish separate liability for trash streams; within the framework of existing legislation, there has only been an intensification of criminal responsibility for already established crimes against individuals. In attempts to impose specific liability for trash streams, legislators have not adequately addressed the criminal motives of the perpetrators or the role of “viewers” of these streams. However, complicity provisions allow law enforcement to consider these viewers as accomplices or instigators. The Authors argue that in cases of live broadcasting of illegal actions as specified under Articles 105, 111, 112, 117, 119, 126, 127, 127¹, and 127² of the Criminal Code of the Russian Federation, it is appropriate to consider the context of the crime’s commission. Meanwhile, the broadcast of recordings of these crimes should be treated as criminalized post-crime behavior. In both scenarios, public morality serves as an auxiliary object of this category of crimes.

Keywords: trash stream, trash content, violent crime, crime, the Internet, investigation, virtual traces, qualification of crimes against the person, public demonstration

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Pestereva Yu. S., Timoshenko S. E. Criminal-Legal, Criminological, and Forensic Aspects of the Public Demonstration of Crimes Against Individuals on the Internet. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):596-608. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-596-608>. EDN: <https://elibrary.ru/mquocq> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Научный прогресс и развитие технологий влияет не только на повседневную жизнь граждан, но и на такую достаточно консервативную отрасль права, как уголовное право. Необходимо отметить, что для современной уголовно-правовой политики характерны разнонаправленные тенденции: как смягчение, так и ужесточение ответственности за разные группы преступлений. Наиболее по-

казательным примером либерализации уголовно-правового законодательства является группа норм, регулирующих ответственность за экономические и налоговые преступления. Противоположная тенденция проявляется в ужесточении ответственности, например, за преступления, посягающие на основы конституционного строя, чей количественный состав за последние три года вырос в полтора раза, а санкции были значительно усилены.

Законодатель активно использует методы криминализации и декриминализации, а также пенализации и депенализации для наиболее адекватного реагирования на социальные, экономические, политические и военные вызовы, которые стоят перед современным российским обществом. Криминализация в свою очередь может носить опережающий, запаздывающий или своевременный характер относительно того явления, которое представляет общественную опасность. Примером опережающей квалификации, на наш взгляд, являются ст.ст. 207¹ и 207² Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), которые были приняты в разгар антиковидных мер. Запаздывающая криминализация – это придание признаков преступления общественно опасному деянию тогда, когда оно уже получает широкое распространение и представляет реальную угрозу для общества. Например, установление уголовной ответственности за действия, предусмотренные ст.ст. 110¹ и 110² УК РФ. Полагаем, что меры, направленные на уголовно-правовое регулирование преступлений в сфере информационно-телекоммуникационных сетей или с их использованием, носят также запаздывающий характер. Активное применение преступниками данных сетей, прежде всего сети «Интернет», породило дискуссии в научной среде о том, является ли такое использование лишь способом совершения уже определенных законодателем преступлений или мы имеем дело с новыми по своей природе общественно опасными явлениями. Изменения, внесенные в УК РФ Федеральным законом от 8 августа 2024 г. № 218-ФЗ¹, свидетельствуют о том, что парадигмальным остается консервативный (первый) под-

ход. В настоящей статье мы попробуем осветить отдельные уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты такого уголовно-правового признака, как «совершение умышленного преступления с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть “Интернет”))», в свете дискуссии о криминализации так называемых треш-стримов.

УГОЛОВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Треш-стрим (англ. *trash* – «мусор, отбросы, сор»; *stream* – «поток») – это сленговое понятие, применяемое в отношении потокового видео или аудио, содержащего провокационный контент насильственного характера. Он зародился на территории СНГ в начале 2010-х гг. Ведущий – стример – в процессе съемки (аудиотрансляции) совершает над собой или гостями опасные для здоровья либо как минимум унижительные действия, попутно призывая зрителей (слушателей) перечислять в его пользу денежное вознаграждение. Величина заработка стримера напрямую зависит от его популярности, способности привлечь публику [1].

В научной среде предложения об установлении уголовной ответственности за подобные действия высказывались уже достаточно давно. Однако первой серьезной законодательной инициативой в этом направлении следует признать законопроект, представленный 21 января 2021 г. главой Комиссии Совета Федерации по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации Алексеем Пушковым². В данном законопроекте предлагалось дополнить ст. 282 УК РФ частью третьей следующего

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 авг. 2024 г. № 218-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² В Совфеде предложили наказывать за треш-стримы лишением свободы // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2021/01/21/v-sovfede-predlozhili-nakazyvat-za-tresh-strimy-lisheniem-svobody.html> (дата обращения: 01.11.2024).

содержания: «Действия, содержащие унижение человеческого достоинства с применением или с угрозой применения насилия, физических издевательств, оскорблений и других форм хулиганского поведения, умаляющего достоинство личности, совершенные публично с использованием сети “Интернет” в режиме реального времени и в видеозаписи с целью извлечения материальной или иной (наращивание популярности) выгоды».

Данное предложение вызвало обоснованные возражения. Во-первых, основы конституционного строя никак не могут быть видовым объектом данных действий. Во-вторых, использование информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», уже закреплено в ч. 1 ст. 282 УК РФ. В-третьих, содержание предлагаемой части противоречит самой сути ст. 282 УК РФ, поскольку действия в ее рамках должны быть направлены на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе. Обсуждаемая же часть третья содержит совсем иной ведущий мотив, который выглядит не как квалифицирующий признак, а как самостоятельная норма.

Можно сказать, что к 2021 г. сформировалось три основных подхода в части криминализации треш-стримов: 1) конструирование независимой нормы; 2) введение унифицированного признака в отдельные составы преступлений против личности; 3) закрепление специального обстоятельства, отягчающего наказание, в ст. 63 УК РФ [2, с. 99]. В итоге законодатель выбрал комбинацию второго и третьего вариантов. Необходимо отметить, что широко распространившиеся информация о том, что Федеральным законом от 8 августа 2024 г. № 218-ФЗ установлена от-

ветственность за треш-стримы, не соответствует действительности. Никакой специальной нормы не создано, формально произошло ужесточение уголовной ответственности за уже существующие преступления против личности, совершенные с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»). Этот квалифицирующий признак не является новым и используется для конструирования норм уже более десяти лет. Проблема в том, что применительно к преступлениям, перечисленным в вышеназванном Федеральном законе, сеть «Интернет», в частности, не может рассматриваться как средство или способ совершения преступления, так как не участвует в механизме причинения вреда, в отличие, например, от ст. 128¹ УК РФ («Клевета»), где использование средств массовой информации и сети «Интернет» значительно увеличивает круг осведомленных о заведомо ложных сведениях, порочащих честь и достоинство потерпевшего, а следовательно, выступает более эффективным средством совершения преступления, чем пересказ этой информации нескольким людям на улице. В качестве примера приведем также п. «и» ч. 2 ст. 126 УК РФ. Похищение человека может транслироваться как онлайн, так и путем опубликования соответствующей записи через определенное время, даже после освобождения похищенного. Во втором случае это не является частью объективной стороны самого похищения, поскольку это не способ, не средство и не обстановка преступления. Также возникает вопрос о том, можно ли рассматривать требование выкупа, направленное членам семьи похищенного, через призму этого пункта. Считаем, что здесь, вероятнее всего, имеется в виду часть объективной стороны ст. 163 УК РФ («Вымогательство»), а не похищения человека. Таким образом, встает вопрос:

какова природа этого квалифицирующего признака (для группы исследуемых преступлений), особенно в случаях распространения контента уже после совершенного преступления? Полагаем, что речь идет о факультативном объекте в виде общественной нравственности. Учитывая, что изменения во многом были обусловлены резонансными случаями именно с треш-стримерами (Mellstroy, Reeflay, RTeshka)³, то предполагалось закрепить общественную опасность публичного распространения подобного контента. Однако мотивация треш-стримеров, зачастую наличие согласия жертвы на причинение вреда и специфическое участие зрителей (слушателей) выводит данные действия за пределы классических побоев, причинения легкого вреда здоровью и т. д. Полагаем, что в случаях прямой трансляции противоправных действий речь может идти об обстановке совершения преступления (и то с оговорками). Последующее же опубликование аудио-, видеозаписи следует рассматривать как криминализированное постпреступное поведение (по аналогии с п. «б» ч. 2, п. «б» ч. 4, п. «б» ч. 5, п. «б» ч. 6 ст. 264 УК РФ).

Если мы обратимся к перечню статей, которые были изменены, то можно отметить определенную непоследовательность законодателя. В перечне есть ст.ст. 127¹, 127² УК РФ, но нет ст. 156 УК РФ и преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности. Отсутствие криминализации исследуемых действий применительно к неисполнению обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего вызывает особое удивление, поскольку в сети «Интернет» неоднократно размещались видеофайлы с подобным

содержанием. С преступлениями против половой свободы и половой неприкосновенности позиция законодателя не совсем понятна. Во-первых, давно назрела необходимость криминализации домогательств, осуществляемых посредством информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»). Статья 133 УК РФ («Понуждение к действиям сексуального характера») не соответствует современной ситуации и возможностям виртуального преследования жертвы, более того, подобное преследование может не иметь своей целью склонение к сексуальному контакту, а следовательно, находится полностью за рамками состава. Во-вторых, несомненно, что трансляция или последующее размещение аудио-, видеозаписи насильственных или добровольных действий сексуального характера (с лицами от 12 до 16 лет), значительно повышает степень общественной опасности указанных преступлений. Последствия распространения подобной информации крайне негативно сказываются на потерпевшем, именно поэтому дела по ст.ст. 131 и 132 УК РФ носят характер закрытого судебного заседания.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Насильственную преступность можно определить как совокупность таких преступлений, совершение которых связано с применением физического или психического насилия, выступающего в качестве элемента мотивации или служащего способом достижения какой-либо цели.

В криминологии выделяются два типа насильственной преступности: насильственно-эгоистическая и корыстно-насильственная. К первому типу относятся

³ *Мировой судья рассмотрел уголовное дело в отношении блогера Андрея Бурима // Офф. портал судов общ. юрисдикции г. Москвы.* URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/presnenskiy/news/mirovoj-sudya-rassmotrel-ugolovnoe-delo-v-otnoshenii-blogera-andreya-burima> (дата обращения: 05.11.2024); *Суд приговорил блогера Reeflay к шести годам колонии // Интернет-портал «Российской газеты».* URL: <https://rg.ru/2021/04/27/reg-cfo/sud-prigovoril-blogera-reeflay-k-shesti-godam-kolonii.html?ysclid=m3199yba1k249120306> (дата обращения: 05.11.2024); *Прокурорам Тверской области Сергеем Лежниковым дано поручение // Прокуратура Тверской обл.* URL: https://erp.genproc.gov.ru/web/proc_69/mass-media/news?item=72405273 (дата обращения: 05.11.2024).

процессуальные преступления (приносят удовлетворение самим процессом их совершения), ко второму – инструментальные (служат способом решения тех или иных проблем). Треш-стримы по большей части относятся ко второй группе.

Социально-психологические факторы являются центральными для понимания детерминации насильственной преступности. В криминологической литературе предложен интересный подход к оценке указанных факторов через категорию «нравы» [3, с. 15]. Не оспаривая методологический подход по существу, хотелось бы отметить, что понятие «нравы» не имеет четко выраженных научных критериев и признаков. В этой связи, с нашей точки зрения, более целесообразно оперировать такими научными категориями, как «общественное сознание» и «общественное настроение», которые в совокупности своей и составляют социально-психологические детерминанты.

Под общественным сознанием понимается духовная сфера жизнедеятельности общества, обобщенное отражение объективных условий его существования, исторического типа общественного бытия, система духовных ориентиров и общесоциальных ценностей. Общественное сознание нации определяется ее историческим прошлым, этическими социостереотипами, длительно действовавшими в истории народа условиями его существования, культурными и экономическими традициями.

Общественное настроение – эмоциональная характеристика состояния общественной психологии, влияющая на импульсивное поведение масс; определенное состояние чувств и умов в больших социальных группах, предпосылка социально-политических сдвигов. Оно базируется на общественном сознании, которое, следует отметить, является от-

носительно стабильным элементом, эволюционирует намного медленнее, чем экономические и политические составляющие социума. В отличие от общественного сознания (национального характера) общественное настроение – более лабильный компонент социально-психологических детерминант. Общественное сознание само по себе нейтрально по отношению к преступности, оно не может быть плохим или хорошим. Общественные настроения, в свою очередь, в определенных ситуациях могут обладать негативным потенциалом.

На общественное настроение значительное влияние оказывает массовая культура в самом широком ее понимании. В последние десять–пятнадцать лет влияние традиционных культурных институтов, таких как телевидение, театр, кино, СМИ, существенно уменьшилось: их потеснила сеть «Интернет». Можно привести такие интересные данные: 87 % российских домохозяйств имеют доступ к сети «Интернет»; 93,5 % ежедневно пользуются сетью (по этому показателю Россия занимает пятое место в мире); Россия находится на первом месте в мире, кто использует сеть «Интернет» для коммуникации; 25 % пользователей загружают личные файлы для публичной демонстрации; 95 % российских подростков 12–14 лет ежедневно пользуются сетью⁴. Содержание интернет-контента можно охарактеризовать цитатой Г. Н. Носачёва: «...происходит подмена естественного, доброго, эмпатического, рефлексивного отношения к ребенку и другим членам семьи на псевдоестественное, злобное, отчужденное, тревожное воспитание, отчужденные отношения между членами семьи, между семьями, конкуренция везде и во всем с помощью обмана лжи, вранья и неосознаваемой дезинформации. Объектами восприятия, подражания,

⁴ Цифровая экономика 2024 : краткий стат. сб. / В. Л. Абашкин, Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишнеvский, Л. М. Гохберг и др. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : ИСИЭЗ ВШЭ, 2024. С. 22, 23, 27, 43.

воспроизведения, дискуссии и пересказа являются маргинальные, криминальные или патологические обстоятельства и герои. Обильный показ сцен убийств, насилия, боли обесценивает человеческую жизнь, человеческие чувства, в первую очередь доверие к людям, а соответственно, физическое и психическое здоровье, на смену добру приходит зло, правде (честности) – ложь, обман, изворотливость, законы бизнеса и т. п., чело-веколюбию – ненависть, разврат, жестокость и т. д.» [4, с. 18–19].

Массовая культура создает и пропагандирует определенную модель поведения человека, гарантирующую успешность в современной жизни. Одними из элементов, ее составляющих, являются агрессивность, насильственное решение конфликтов, отсутствие рефлексии. Кроме того, массовая культура пропагандирует (прямо и косвенно) не только агрессию, но и аутоагрессию. Интернет-пространство дает практически неограниченную возможность для распространения деструктивной модели поведения, более того, возможность получить материальную выгоду делает эту модель весьма привлекательной, особенно для молодого поколения. Анонимность и отчужденность от жертвы порождает чувство безнаказанности и какой-то извращенной уникальности. Существующие нормативные акты уже сейчас позволяют блокировать и удалять опасный контент. Однако более пристальное внимание следует уделить модерированию сайтов и видеохостингов, а также блокированию деструктивной информации, распространяемой онлайн [5, с. 100]. Так как зачастую администрирующие организации, распространяющие запрещенный контент в сети «Интернет», находятся на территории зарубежных стран, встает вопрос о создании защищенной информационной-телекоммуникационной сети по типу, например, китайского варианта.

ОСОБЕННОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОПРОВОЖДАВШИХСЯ ВЕДЕНИЕМ ТРЕШ-СТРИМА

Как нами уже отмечалось, формально произошло ужесточение уголовной ответственности за уже существующие преступления против личности, совершенные с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»). Учитывая то обстоятельство, что судебная практика расследования преступлений, сопровождавшихся ведением треш-стримов, практически отсутствует, эмпирическую базу проводимого исследования составили результаты изучения публикаций в различных источниках, включая сеть «Интернет».

Отметим, что методику расследования преступлений можно представить как систему научных положений и разрабатываемых на их основании рекомендаций по раскрытию и расследованию преступлений конкретных видов и групп. Принимая во внимание избранную тематику, мы интересуемся методикой расследования преступлений, сопровождавшихся ведением треш-стримов. Среди основных элементов этой частной криминалистической методики (методики расследования преступлений конкретного вида), как правило, выделяются:

- криминалистическая характеристика конкретного вида преступлений;
- обстоятельства, подлежащие установлению при расследовании преступлений данного вида (группы);
- особенности возбуждения уголовного дела и планирования первоначального этапа расследования по делам данной категории;
- порядок действий следователя на каждом этапе расследования с учетом возникающих при этом типичных следственных ситуаций;

– особенности тактики следственных действий, организационных и иных мероприятий;

– особенности применения специальных знаний по делам данной категории.

Ввиду ограниченного объема научной статьи вопросы, связанные со спецификой возбуждения уголовного дела и планирования первоначального этапа расследования, а также с порядком действий следователя на каждом этапе расследования с учетом возникающих при этом типичных следственных ситуаций, будут являться предметом будущих исследований.

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОПРОВОЖДАВШИХСЯ ВЕДЕНИЕМ ТРЕШ-СТРИМА

Аргументом в пользу криминализации деяний, о которых идет речь в проводимом нами исследовании, является возможность определения их криминалистической характеристики.

Так, криминалистическая характеристика преступлений – это система присущих тому или иному виду преступлений особенностей, имеющих наибольшее значение для расследования и обуславливающих применение криминалистических методов, приемов и средств.

К числу наиболее значимых в криминалистическом отношении особенностей преступлений определенных видов (элементов или компонентов их криминалистических характеристик) относятся:

- предмет (объект) преступного посяательства;
- способ совершения и сокрытия преступления;
- обстоятельства, при которых готовилось и было совершено преступление (время, место и т. д.);
- механизм слеодообразования в широком смысле;
- личность преступника и жертвы.

Однако следует принять во внимание, что в данный момент совершение умышленного преступления с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»), является не преступлением, а лишь одним из обстоятельств, отягчающих наказание (п. «т» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Исходя из этого, каждый элемент криминалистической характеристики следует рассматривать комплексно с учетом базовых преступлений, к числу которых целесообразно отнести убийство, умышленное причинение тяжкого, средней тяжести и легкого вреда здоровью, побои, истязание, угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, похищение человека, незаконное лишение свободы, использование рабского труда, если они сопровождались ведением треш-стрима.

Отметим, что предметом преступного посяательства (в криминалистическом смысле тем, на что непосредственно направлены преступные посяательства) являются вещи материального мира, принадлежащие потерпевшему: одежда, бытовая техника, мебель, посуда, транспортные средства и др. Объектом преступного посяательства, сопровождающегося ведением треш-стрима, чаще всего является жизнь, здоровье человека, его половая неприкосновенность, психическое состояние.

Что касается способов совершения преступлений, которые демонстрируются посредством треш-стримов, то они весьма разнообразны:

- насилие: нанесение побоев, причинение вреда здоровью различной тяжести, лишение свободы передвижения, причинение смерти;
- унижение: разбивание яиц о голову, кормление испорченной едой, обливание помоями, надевание грязного нижнего белья на голову, измазывание фекалиями и т. д.;

– аморальное поведение: испражнение в ванную, секс во время трансляции, унижительные действия и др. [6];

– повреждение имущества: дверей, предметов мебели, бытовой техники, автомобилей и проч.

Соккрытие следов преступления не только не характерно, но и, напротив, лицо, совершающее его, нацелено на демонстрацию неправомерных действий как можно большему кругу лиц. Единственным способом противодействия расследованию может являться трансляция по закрытым каналам, доступным только подписчикам.

К обстоятельствам, при которых готовилось и было совершено преступление, относят наиболее характерное время и место совершения преступления. Исследование соответствующих публикаций показывает, что чаще всего треш-стримы транслируются из жилища (дома, квартиры) стримера или его жертвы, реже – с улицы, из парка, автомобиля и т. д. Преступления такого рода совершаются преимущественно в вечернее время, независимо от времени года, реже – ночью и днем.

Механизм следообразования обусловлен не только способом совершения преступления, но и фактом онлайн-трансляции. Отсюда имеют место все следы, которые можно встретить при совершении указанных выше преступлений – как материальные, так и идеальные: следы крови, рук, ног, обуви, мысленные образы, сохранившиеся в памяти свидетелей, а также цифровые следы, сохранившиеся на мобильных устройствах, планшетах, компьютерах и иных устройствах, с которых не только запускалась онлайн-трансляция, но и просматривалась зрителями (прослушивалась), видеозаписи с прилегающей территории, если преступление совершено на местности, MAC-адреса, зафиксированные при совершении преступлений, и т. д.

Преступники данной категории зачастую мужского пола. Большинство треш-

стримеров – молодые люди от 18 до 29 лет, реже – в возрасте 30–45 лет. Треш-стримингом могут заниматься как лица без образования, так и имеющие высшее образование. Однако для настройки стримов необходимы определенные навыки пользования компьютером. Как правило, треш-стримеры не имеют постоянной работы, деньги они получают с блогеров. Именно треш-контент может способствовать увеличению количества просмотров и, как следствие, улучшению материального положения таких лиц. Чаще всего треш-стримеры не состоят в официальном браке, так как семейные отношения способствуют социализации человека, снижению антисоциальности поведения. Социальное положение стримера – самозанятое лицо, официально не уплачивающее налоги на полученные доходы. Треш-стримеры ранее не судимы, что объясняется в первую очередь их возрастом [7, с. 13].

Жертвами преступлений, сопровождавшихся ведением треш-стрима, являются взрослые (реже – мужчины, чаще – женщины): престарелые родители, бабушки, дедушки (треш-стримера или его знакомых); дети (родные, приемные, дети сожителей); сожители или супруги; бездомные; лица, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью; случайные люди (окружающие на улице). Следует отметить, что треш-стриминги проводятся и в целях демонстрации издевательств над животными.

**ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ
УСТАНОВЛЕНИЮ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ
УМЫШЛЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ
С ПУБЛИЧНОЙ ДЕМОНСТРАЦИЕЙ,
В ТОМ ЧИСЛЕ В СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ ИЛИ ИНФОРМАЦИОННО-
ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ СЕТЯХ
(ВКЛЮЧАЯ СЕТЬ «ИНТЕРНЕТ»)**

В рамках расследования уголовного дела демонстрацию преступления во время треш-стрима необходимо

рассматривать как обстоятельство, подлежащее установлению и доказыванию, в связи с чем перечень сведений, подлежащих установлению, может выглядеть следующим образом:

- имело ли место преступление (убийство, умышленное причинение тяжкого, средней тяжести и легкого вреда здоровью, побои, истязание, угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, похищение человека, незаконное лишение свободы, использование рабского труда и др.);

- в отношении кого совершено преступление (личность потерпевшего), какими данными он характеризуется, его взаимоотношения с лицом (лицами), совершившим (-ми) преступление; не совершено ли преступление с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»);

- когда и где совершено преступление, сопровождающееся ведением треш-стрима;

- на какой платформе (в какой поисковой системе) проводилась трансляция треш-стрима: Google, Yandex, Rambler, в социальных сетях «ВКонтакте», Facebook*, Twitter, «Живой Журнал», «Одноклассники», «Мой мир», в фотосервисах «Фотострана», Instagram*, Telegram, видеохостингах YouTube, Rutube;

- кто, каким образом и какие суммы денег зачислял на счет преступника во время проведения треш-стрима; какие электронные кошельки использовал преступник (Yota, RBK-money, Yandex-деньги и подобные им);

- каким способом, с использованием каких орудий и средств и при каких обстоятельствах совершено умышленное преступление с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-теле-

коммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»);

- кто совершил преступление; если оно совершено несколькими лицами, какова роль каждого из них;

- цели и мотивы преступления (корысть, хулиганские побуждения и др.).

Приведенный перечень обстоятельств должен быть конкретизирован в зависимости от индивидуальных особенностей каждого преступления, сопряженного с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»).

ОСОБЕННОСТИ ТАКТИКИ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ, ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И ИНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Как правомерно отмечает В. А. Косых, факт трансляции совершаемого преступления должен быть зафиксирован и должен находить объективное подтверждение в материалах уголовного дела. Это возможно достичь следующими процессуальными действиями: выемка скриншотов (снимков экранов) у свидетелей; выемка записи трансляции со стриминговой платформы; изъятие в ходе осмотра места происшествия или обыска мобильных устройств, компьютеров, планшетов, с которых запускалась онлайн-трансляция; последующее производство компьютерной судебной экспертизы, в рамках которой также возможно извлечение истории браузера.

Установление факта совершения преступления, транслировавшегося в Сети, осуществляется посредством допросов свидетелей из числа следующих лиц:

- целенаправленно следивших за трансляцией;

- которые стали невольными зрителями/слушателями (трансляция вышла в числе рекомендаций);

* Facebook, Instagram – проекты Meta Platforms Inc., деятельность которой в России запрещена.

– находившихся в месте совершения преступления (по месту съемки/трансляции);

– из круга общения лица, осуществлявшего трансляцию, его родственников, членов семьи, сожителей.

Что касается лиц, которые целенаправленно просматривали/прослушивали стрим, в особенности те, кто вносил плату за просмотр/прослушивание трансляции и активно комментировал происходящее, то они также являются свидетелями преступления и одновременно совершают его попустительством [8, с. 267–268].

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ ПО ДЕЛАМ ДАННОЙ КАТЕГОРИИ

Безусловно, в зависимости от транслируемой ситуации и транслируемого преступления, по указанной аудио-, видеозаписи может возникнуть необходимость назначения портретной, лингвистической судебных экспертиз, в том числе в отношении комментариев, оставленных пользователями под трансляцией. Что же касается назначения компьютерной судебной экспертизы, то оно может быть обусловлено необходимостью установления устройства, аккаунта, с которых транслировалось преступление. Так, информация, содержащаяся, например, на личной странице пользователя в социальной сети «ВКонтакте», содержит виртуальные следы, которые имеют и криминалистическое, и уголовно-процессуальное значение: посещение сайтов, ведение переписки с лицами, регистрация в социальных сетях, публикация запрещенного контента, удаление видеозаписей [9, с. 129–130].

Рассматриваемое явление имеет распространение в неопределенном кругу лиц из числа пользователей сети «Интернет», в связи с чем видится необходимым назначение психологической экспертизы по аудио-, видеозаписи. В рамках экспертного исследования возможна постановка

вопроса о степени негативного эмоционального воздействия аудио-, видеозаписи на слушателей/зрителей, об определении психологического состояния лиц – участников треш-стрима» и т. д. [8, с. 268].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Уголовный закон не устанавливает ответственность за треш-стримы, в рамках действующего законодательства произошло ужесточение уголовной ответственности за уже существующие преступления против личности, совершённые особым способом или специальными средствами – с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»).

Проведенное нами исследование позволяет сделать вывод о том, что треш-стриминговые трансляции содержат полный набор криминалистически значимой информации и одновременно пропагандируют среди населения насилие, аморальное поведение, совершение преступлений и административных правонарушений. Законодательное выделение треш-стримов в отдельный состав преступления представляется перспективным еще по нескольким причинам. Так, это увеличит возможность исследования содержания элементов криминалистической характеристики подобных преступлений, а разработка новой методики расследования преступлений, сопровождавшихся ведением треш-стрима, позволит органам предварительного расследования повысить эффективность уголовного судопроизводства по данной категории дел.

2. При попытке закрепить ответственность за треш-стримы законодатель не удалось дать должную уголовно-правовую оценку особенностям мотива преступника и участию слушателей/зрителей треш-стрима. При этом нормы о соучастии дают правоприменителю возможность

привлечь последних в качестве пособников или подстрекателей.

3. Закрепление пункта «д» в ч. 2 ст. 115 УК РФ перевело треш-стримы из категории дел частного обвинения в дела публичного обвинения.

4. Полагаем, что в случаях прямой трансляции противоправных действий, предусмотренных ст.ст. 105, 111, 112, 117, 119, 126, 127, 127¹, 127² УК РФ, речь может идти об обстановке совершения преступления, а при трансляции записи – о криминализованном постпреступном поведении. В обоих случаях факультативным объектом будет являться общественная нравственность.

5. Необходимо добавить квалифицирующий пункт «с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»)» в ст.ст. 131–135, 156 УК РФ.

6. Влияние цифровых средств коммуникации, в том числе и отрицательное, на общественное настроение и общественное сознание будет только возрастать. Законодательное ограничение интернет-контента неизбежно будет вызывать споры о соотношении общественной безопасности, свободы слова и личных прав конкретного индивида.

Список литературы

1. Капитонова Е. А. Пранки, треш-стримы и другие новые формы девиантных действий, совершаемых в погоне за популярностью: проблемы квалификации // Уголовное право. 2024. № 2 (162). С. 24–34. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2024_2_24
2. Фильченко А. П. Охрана общественной нравственности от посягательств в форме прямых трансляций противоправного поведения (треш-стримов) // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 4. С. 90–100. DOI: <https://doi.org/10.24412/2072-9391-2021-460-90-100>
3. Кудрявцев В. Н. Преступность и нравы переходного общества. М.: Гардарики, 2002. 237 с.
4. Носачёв Г. Н. Социально-психологический анализ агрессии в современной культуре // Российский психиатрический журнал. 2005. № 4. С. 17–19.
5. Заварыкин И. Н. Противодействие насилию, распространяемому в сети Интернет посредством треш-стримов: криминологический аспект // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3 (43). С. 97–102.
6. Грачева Ю. В., Маликов С. В. Треш-стрим: социальная обусловленность криминализации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 6 (127). С. 202–210. DOI: <https://doi.org/10.17803/19941471.2021.127.6.202-210>
7. Куправа Т. М., Красиков В. Д. Треш-стримеры: преступники или бизнесмены? // ExLegis: правовые исследования. 2022. № 1. С. 12–14.
8. Косых В. А. «Треш-стримы»: криминалистическая характеристика явления // Санкт-Петербургский международный криминалистический форум : материалы междунар. науч.-практ. конф. СПб., 10–11 июня 2024 г. / сост.: А. Р. Акиев, Т. А. Бадзгардзе. СПб.: С.-Петерб. ун-т МВД России, 2024. С. 265–270.
9. Переверзева Е. С., Комов А. В. Механизм следообразования виртуальных следов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 1 (93). С. 128–133. DOI: <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2022-1-128-133>

References

1. Kapitonova E. A. Pranks, Trash Streams and Other New Forms of Deviant Actions Committed in Pursuit of Popularity: Problems of Qualification. *Criminal Law*. 2024;2:24-34. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2024_2_24 (In Russ.)
2. Filchenko A. P. Protection of Public Morality from Encroachments in the Form of Live Broadcasts of Illegal Behavior (Trash Streams). *Proceedings of the Management Academy of the Ministry of Interior of Russia*. 2021;4:90-100. DOI: <https://doi.org/10.24412/2072-9391-2021-460-90-100> (In Russ.)
3. Kudryavtsev V. N. *Crime and Morals in a Transitional Society*. Moscow: Gardariki Publ.; 2002. 237 p. (In Russ.)
4. Nosachev G. N. Socio-Psychological Analysis of Aggression in Modern Culture. *Russian Journal of Psychiatry*. 2005;4:17-19. (In Russ.)
5. Zavarykin I. N. Countering Violence Spread on the Internet via Trash-Streams: Criminological Aspect. *Altai Law Journal*. 2023;3:97-102. (In Russ.)

6. Gracheva Yu. V., Malikov S. V. Trash Stream: Social Conditioning of Criminalization. *Actual Problems of Russian Law*. 2021;16(6):202-210. DOI: <https://doi.org/10.17803/19941471.2021.127.6.202-210> (In Russ.)
7. Kuprava T. M., Krasikov V. D. Trash Streamers: Criminals or Businessmen? *ExLegis: Legal Research*. 2022;1:12-14. (In Russ.)
8. Kosykh V. A. “Trash Streams”: Forensic Characteristics of the Phenomenon. In: Akiev A. R., Badzgaradze T. A. (Comp.). *Saint Petersburg International Forensic Forum*. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ.; 2024. P. 265–270. (In Russ.)
9. Pereverzeva E. S., Komov A. V. The Mechanism for Digital Footprints Formation. *Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2022;1:128-133. DOI: <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2022-1-128-133> (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Юлия Сергеевна Пестерева, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и цифрового права Университета «Синергия» (ул. Мещанская, 9/14, стр. 1, Москва, 129090, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6363-7496>; e-mail: pestereva13@yandex.ru;

Светлана Евгеньевна Тимошенко, доцент кафедры уголовного права и процесса Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4369-8686>; e-mail: svet73-13@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Yulia S. Pestereva, Associate Professor of the Department of State Legal Disciplines and Digital Law at the Synergy University (9/14 bldg. 1 Meshchanskaya str., Moscow, 129090, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6363-7496>; e-mail: pestereva13@yandex.ru;

Svetlana E. Timoshenko, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure at the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4369-8686>; e-mail: svet73-13@mail.ru

Поступила | Received
15.09.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
07.10.2024

Принята к публикации | Accepted
07.10.2024

УДК 343.2/7(519)

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-609-620

EDN: NATSET

*Оригинальная научная статья***Уголовно-правовой аспект корейской проблемы объединения Севера и Юга****Т. Р. Сабитов** *Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Российская Федерация*✉ trsabitov@yandex.ru**А. А. Гилёв** *Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, Новосибирск, Российская Федерация*✉ hennul@yandex.ru

Аннотация. В статье исследуются перспективы воссоединения Южной и Северной Кореи. Помимо заявлений лидеров этих государств, анализу подверглись содержание и направленность уголовно-правовых норм Республики Корея и Корейской Народно-Демократической Республики, касающихся охраны действующего политического строя и межнациональных отношений, а также динамика их изменений. Нормы уголовного права охраняют наиболее важные для функционирования общества отношения, поэтому могут свидетельствовать либо об озабоченности представителей власти двух государств Корейского полуострова проблемой их объединения, либо об отсутствии заинтересованности в этом. Цель исследования – выявить перспективы объединения корейского народа на основании анализа уголовного законодательства двух стран Корейского полуострова. К предмету исследования также относится судебная практика, характер которой дополняет представление, полученное от изучения действующего законодательства. В Южной Корее, при наличии успехов этого государства в сфере экономики, остро стоят проблемы пополнения населения, принадлежащего корейской нации, и ограничения миграции в страну. Кроме того, для Республики Корея важна охрана установленного либерально-демократического строя от влияния коммунистической идеологии Северной Кореи. Это все не могло не отразиться на уголовно-правовых нормах, в которых указанные проблемы решаются всесторонне и достаточно строго и которые больше олицетворяют собой барьер от указанной идеологии. В Северной Корее озабоченность проблемой объединения корейского народа также присутствует, но имеет другой характер. Судя по нормам уголовного права Корейской Народно-Демократической Республики, ее руководству важно поддержание и без того слабых дипломатических отношений с другими государствами, укрепление борьбы корейского народа за воссоединение страны и защита корейской нации в целом. Однако репрессивные методы реализации уголовно-правовых норм, направленных на охрану вышеназванных отношений, в итоге не дают Северной Корее шансов на объединение с Южной. Авторы статьи оценивают перспективы политического объединения двух стран Корейского полуострова как призрачные, вместе с тем продолжая надеяться на большее взаимодействие корейских народов между собой.

Ключевые слова: объединение Кореи, уголовная ответственность за незаконную миграцию, национальная безопасность, враждебная организация, преступления против государства и нации

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Сабитов Т. Р., Гилёв А. А.: Уголовно-правовой аспект корейской проблемы объединения Севера и Юга // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 609–620. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-609-620>. EDN: <https://elibrary.ru/natset>

Original scientific article

Criminal-Legal Aspect of the Korean Problem of Unification of North and South

T. R. Sabitov 

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation

✉ trsabitov@yandex.ru

A. A. Gilev 

Siberian Institute of Management – a branch of RANEP, Novosibirsk, Russian Federation

✉ henmul@yandex.ru

Abstract. This article explores the potential for reunification between South and North Korea. Beyond examining statements made by leaders of these countries, it analyzes the content and focus of the criminal laws of the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea, particularly regarding the preservation of political systems and inter-ethnic relations, along with changes over time. Criminal laws protect the relationships essential to societal function, which can indicate either concern or a lack of interest from the leadership of the Korean Peninsula's two states regarding reunification. The study aims to assess the prospects for Korean unification based on an analysis of the criminal legislation of both countries on the peninsula. Judicial practices that enhance the understanding derived from studying current legislation are also considered. In South Korea, despite its economic successes, the country faces significant challenges in maintaining a Korean population base and limiting immigration. Additionally, the Republic of Korea prioritizes safeguarding its liberal democratic system from North Korean communist ideology. These concerns are reflected in criminal law norms that comprehensively and stringently address these issues, symbolizing a barrier to North Korean ideological influence. In North Korea, concern for Korean reunification exists, albeit in a different form. According to the criminal laws of the DPRK, the leadership emphasizes maintaining weak diplomatic relations with other countries, reinforcing the Korean people's struggle for reunification, and protecting the Korean nation overall. However, the repressive methods employed by the DPRK to implement criminal norms ultimately hinder North Korea's chances of reunification with the South. The Authors assess the prospects for political unification of the two Korean states as unlikely, though they express hope for greater interaction between the Korean people.

Keywords: unification of Korea, criminal liability for illegal migration, national security, hostile organization, crimes against the state and nation

Conflict of interest. The Authors declare no conflict of interest.

For citation: Sabitov T. R., Gilev A. A. Criminal-Legal Aspect of the Korean Problem of Unification of North and South. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):609-620. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-609-620>. EDN: <https://elibrary.ru/natset> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Искусственное разделение одного и того же народа путем обособления его в двух разных государствах всегда является для этого народа трагедией. В таких случаях затрудняются возникшие еще до разделения родственные связи лиц, живущих по разные стороны границы,

ухудшается экономическое сотрудничество. Для Южной Кореи проблема усугубляется также, с одной стороны, критическим для сохранения этноса уровнем рождаемости, с другой – всё более увеличивающимся притоком иностранных граждан для постоянного или временного проживания.

В некоторых случаях такое разделение воспринимается как ошибка, а объединение этноса в одно целое в последствии становится неизбежным, о чем свидетельствует, в частности, опыт ФРГ и ГДР. К сожалению, ситуация на Корейском полуострове говорит об обратном. По данным опроса о необходимости объединения, проведенного Корейским институтом национального объединения – KINU (Республика Корея), доля людей, согласных с необходимостью объединения, снижается с 2014 г. В частности, она упала с 69,3 % в 2014 г. до 52,9 % в 2024 г. За 10 лет доля таких людей снизилась примерно на 16 %, а это означает, что почти половина населения не верит в объединение Южной и Северной Кореи. При этом меньше всего верят в объединение Корейского полуострова люди, относящиеся к поколению миллениалов (20–30 лет) [1].

Программы по объединению Корейского полуострова предлагались как северной, так и южной стороной еще с 1960-х гг. При этом приход к какому-либо конкретному соглашению все время осложнялся влиянием США на Южную Корею и СССР на Северную [2].

Среди немногочисленных встреч Генерального секретаря Трудовой партии Кореи Ким Чен Ына с лидерами других государств значится две встречи с экс-президентом Республики Корея Мун Чже Ином (в 2018 и 2019 г.). Так, 27 апреля 2018 г. по инициативе северной стороны состоялся Внутрикоре́йский саммит¹. По мнению экспертов, такие встречи свидетельствуют о том, что «Ким Чен Ын пытается оттолкнуть США от Сеула, чтобы Северная и Южная Кореи могли взять

на себя инициативу в принятии решения о том, как обеспечить мир и стабильность на своем полуострове»².

Руководство Северной Кореи хотело бы провести объединение только на своих условиях. Для Южной Кореи это означало бы деградацию и возврат к прошлым трудностям в экономике, в связи с чем данное государство к настоящему времени выстроило прочный оборонительный барьер от северокорейского влияния.

Риторика лидеров обоих государств по поводу объединения может не всегда отражать их действительные намерения. В таком случае более полную картину возможности объединения Южной и Северной Кореи можно увидеть исследуя законодательство этих стран. И особенно показательным может быть уголовное право, нормы которого охраняют общество от посягательств на действительно важные для его функционирования отношения. Достаточно репрезентативным будет содержание уголовно-правовых норм, касающихся исследуемой проблематики, а также динамика и направленность изменения этих норм, свидетельствующие об озабоченности представителей власти двух государств Корейского полуострова проблемой объединения народов. Важной частью предмета исследования также является судебная практика, характер которой может менять представление, сформированное на основании действующего законодательства.

ПРОБЛЕМА МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ

Если ранее Республика Корея (далее – РК) была не слишком привлекательна для мигрантов, то наблюдающиеся

¹ *Fifield A., Parker A.* North Korea's Kim Jong Un invites South Korea's president to Pyongyang // The Washington Post. URL: https://www.washingtonpost.com/world/north-koreas-kim-jong-un-has-invited-south-koreas-moon-jae-in-to-pyongyang/2018/02/10/d7db9dde-0ddd-11e8-998c-96deb18cca19_story.html (дата обращения: 22.09.2024).

² *South Korean and North Korean leaders meet for their third and possibly most challenging summit* // Business Insider. URL: <https://www.businessinsider.com/south-and-north-korea-summit-in-pyongyang-2018-9> (дата обращения: 20.01.2021).

в последнее десятилетие успехи ее экономики поменяли ситуацию. Существенный рост наблюдается в сфере образовательной, брачной, трудовой миграции. Все это сопровождается увеличением количества преступлений и иных правонарушений, значительная часть которых совершена мигрантами, имеющими неблагоприятное социальное положение, и нелегальными мигрантами [3, с. 326–327]. Это дало основание для выстраивания в государстве достаточно жесткой миграционной политики, не позволяющей иностранным гражданам оставаться в РК для постоянного проживания и «разбавлять» корейский этнос. С одной стороны, разработана программа, предусматривающая отсутствие штрафов и запрета на последующий въезд для трудовых мигрантов, добровольно выезжающих из РК. С другой стороны, в данную политику включены меры, предусматривающие, в частности, штрафы за нарушение пребывания в государстве, возлагаемые на приглашающую сторону [3, с. 323–324].

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о миграции за границу от 9 марта 1962 г. № 1030 (в ред. от 28 марта 2023 г.) лица, желающие заниматься посредничеством в сфере иностранной миграции, должны пройти регистрацию в Министерстве иностранных дел РК. Такая деятельность, согласно данному закону, осуществляется только корпорациями в виде агентств³.

Данные меры в отношении мигрантов подкрепляются охранительными уголовно-правовыми нормами. Так, согласно ч. 1 ст. 15 Закона о миграции за границу подлежит наказанию в виде каторжных работ на срок до 5 лет или штрафа в размере до 50 млн южнокорейских вон лицо, которое: 1) занимается деятельностью посредника по миграции за границу без регистрации такой деятельности в соответствии с данным законом; 2) осуществ-

ляет такое посредничество обманным путем или другими незаконными методами. Помимо этого, в соответствии с ч. 2 ст. 15 того же Закона о миграции за границу, наказанию в виде каторжных работ на срок до 1 года или штрафа в размере до 10 млн южнокорейских вон подлежит лицо, сообщившее ложную информацию в отчете о миграции за границу в соответствии с требованиями данного Закона.

Как видно из приведенного примера, уголовное законодательство РК кодифицировано не полностью. Статья 8 Уголовного кодекса РК (далее – УК РК) гласит: «Общие положения настоящего Закона применяются к преступлениям, предусмотренным другими законами. Однако могут быть сделаны исключения, если в соответствующих законах и правилах предусмотрены специальные положения».

Согласно исследованию, проведенному Д. А. Добряковым, в систему уголовного законодательства РК входит также ряд специальных уголовных законов: Военный уголовный закон 1962 г., Закон о национальной безопасности 1980 г., Закон об ответственности за насильственные преступления 1961 г., Закон об ответственности за преступления против половой свободы личности 2012 г. и Закон о предотвращении торговли наркотиками 1995 г. Кроме того, имеются также законы, в которых регулирование специфических отношений сопровождается уголовно-правовыми запретами (уже упомянутый выше Закон о миграции за границу 1962 г., Закон о предпринимательстве в области мультимедийного интернет-вещания 2017 г. и др.), а также законы, имеющие косвенное отношение к уголовному праву (Закон об ответственности за проступки 2012 г., Закон о науке и технологиях 2001 г. и др.) [4, с. 84–86].

Что касается граждан – беженцев из Корейской Народно-Демократической

³ 해외이주법 : 법률 제1730호, 2020.5.26., 타법개정; 시행 2020.5.26. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/lslInfoP.do?lsiSeq=218131#> (дата обращения: 22.09.2024).

Республики (далее также – КНДР), то политика в отношении них со стороны южнокорейского государства, по-видимому, является более лояльной. Как отмечает Э. Р. Расулов, «фактически граждане КНДР не рассматриваются как иностранные мигранты, поскольку по существующему законодательству беженцам (или переребечикам) из КНДР автоматически предоставляется статус граждан Республики Корея и формально они получают те же стартовые возможности, что и другие граждане страны» [3, с. 326].

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ в Южной Корее

Вместе с тем Южная Корея выстроила жесткую оборону от северокорейского идеологического влияния, что видно и по УК РК.

В статьях 93–99 УК РК, в которых закрепляются составы «преступлений, связанных с иностранной агрессией», используется термин «враждебное государство». В соответствии со ст. 102 УК РК любые иностранные государства или иностранные организации, враждебные РК, должны рассматриваться как враждебные государства. К числу враждебных государств относятся также и КНДР, что признано высшей судебной инстанцией РК – Верховным судом.

Так, в одном из решений Верховного суда РК отмечено следующее: «Северная Корея является партнером в диалоге и сотрудничестве для мирного объединения страны, но, с другой стороны, несмотря на изменения в отношениях между Южной и Северной Кореей, она по-прежнему придерживается политики коммунистического объединения и замышляет свержение нашей либерально-демократической системы. По общепринятому мнению

Верховного суда, она также имеет характер антигосударственной организации»⁴.

Исходя из этого, формируются и уголовно-правовые нормы РК, направленные на обеспечение национальной безопасности, а также практика их применения.

1 декабря 1948 г. был принят Закон о национальной безопасности, который в основном был посвящен охране действующей власти. Как отмечает В. К. Будыка, изобилующий оценочными терминами Закон о национальной безопасности 1948 г. уже находился в поле зрения Конституционного суда РК, который в 1990 г. признал неконституционными лишь отдельные положения данного закона, но не весь закон в целом [5, с. 25]. В итоге в 1991 г. Закон о национальной безопасности, в связи с решением Конституционного суда РК, был пересмотрен в сторону конкретизации некоторых положений⁵.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 «Тайное проникновение и побег» действующего Закона о национальной безопасности любое лицо, которое тайно проникает или сбегает с территории, находящейся под контролем антигосударственной организации, зная, что это поставит под угрозу существование государства, национальную безопасность страны или основы либерально-демократического порядка, подлежит наказанию в виде каторжных работ на срок не более 10 лет.

Еще более строго наказывается лицо, которое тайно проникает или сбегает с целью получения инструкций от антигосударственной организации или ее членов или уже получило инструкции от антигосударственной организации или ее членов, а также тайно проникает или сбегает для обсуждения методов осуществления целей такой организации или уже обсуждало методы осуществления целей такой

⁴ 국가 보안법 위반(찬양·고무등) : 대법원 2012.1.27. 선고 2010도8336 판결. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/precInfoP.do?mode=0&precSeq=160244> (дата обращения: 22.09.2024).

⁵ 국가보안법 : 법률 제4373호, 1991.5.31., 일부개정; 시행 1991.5.31. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?lsiSeq=60214&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd=010102#> (дата обращения: 22.09.2024).

организации (ч. 2 ст. 6 Закона о национальной безопасности). В этом случае такое лицо подлежит наказанию в виде смертной казни, пожизненных каторжных работ или каторжных работ на срок более 5 лет⁶.

Покушение на данное преступление, в соответствии с ч. 4 ст. 6 Закона о национальной безопасности, также подлежит наказанию. Чуть менее строго, чем это предусмотрено ч. 1 ст. 6 данного закона, наказывается сговор с целью совершения рассматриваемого преступления или приготовление к нему. Максимальное наказание в виде каторжных работ в этом случае, в соответствии с ч. 5 ст. 6 Закона о национальной безопасности, составит 7 лет. Для преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 6 Закона о национальной безопасности, в аналогичном случае назначаются каторжные работы на срок 2 и более года (ч. 6 ст. 6).

Однако вряд ли можно сказать, что эта норма служит исключительно для осуществления политических репрессий, как это делается в Северной Корее. Считается, что данная статья и Закон о национальной безопасности в целом направлены против исходящей от иностранных граждан и организаций антигосударственной деятельности, которая ставит под угрозу безопасность страны.

В этой связи 31 мая 1991 г. в ч. 1 ст. 6 Закона о национальной безопасности был введен признак «осознание угрозы существованию государства, национальной безопасности страны или основам либерально-демократического порядка», который теперь подлежит обязательному доказыванию. Недоказанность этого признака, даже при наличии всех других признаков, перечисленных в норме, влечет вынесе-

ние оправдательного приговора либо отмену предыдущего решения суда.

Так, в 2014 г. апелляционным решением районного суда Чхунчхон гражданин Ли был оправдан при следующих обстоятельствах. Судом первой инстанции установлено, что Ли тайно проник в Северную Корею с целью оказать содействие за материальное вознаграждение своим родственникам, живущим там, в бегстве из Северной Кореи и обретению места жительства в Южной Корее, затем Ли вернулся в Южную Корею. Первой инстанцией данное деяние было квалифицировано по ч. 1 ст. 6 Закона о национальной безопасности. Однако апелляционная инстанция отметила, что деяния Ли по тайному проникновению в Северную Корею для помощи своим родственникам и получения за это прибыли нельзя понимать как представляющие опасность существованию государства, государственной безопасности или основам либерально-демократического порядка. В этой связи Ли был объявлен невиновным⁷.

Более того, в апелляционном решении было отмечено: «...действия обвиняемого, который позволил жителям Северной Кореи, пытавшимся бежать из Северной Кореи, избежать тирании и приехать в Южную Корею, можно рассматривать как, в конечном итоге, способствующие мирному объединению Севера и Юга. Таким образом, к этому должен применяться Закон о межкорейском обмене и сотрудничестве, а Закон о национальной безопасности в таких случаях не применим»⁸.

Целью Закона о межкорейском обмене и сотрудничестве, как указано в ст. 1 этого закона, является содействие миру и объединению Корейского полуострова путем определения вопросов, необходимых

⁶ Традиционно в законодательстве Республики Корея используется порядок перечисления видов наказаний от более строгого к менее строгому.

⁷ 국가보안법위반(편의제공) : 춘천지법 2014.10.1. 선고 2013노786 판결 : 상고. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/precInfoP.do?mode=0&precSeq=176217> (дата обращения: 22.09.2024).

⁸ Там же.

для содействия взаимному обмену и сотрудничеству между территорией к югу от военной демаркационной линии и территорией к северу от нее⁹. Закон достаточно требователен и строг к гражданам, что видно по обязанностям, предъявляемым к корейцам.

Так, все визиты граждан Южной Кореи в Северную Корею и граждан Северной Кореи в Южную Корею, в соответствии со ст. 9 Закона о межкорейском обмене и сотрудничестве, должны быть одобрены Министерством объединения. Данное одобрение закрепляется сертификатом, который может распространяться на разовое посещение либо иметь многократное применение в течение определенного срока. О таком визите необходимо заранее сообщить в указанное министерство, а в некоторых случаях о контакте должен быть составлен отчет (ст. 9-2 Закона о межкорейском обмене и сотрудничестве).

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ в Южной Корее

Охрана национальной безопасности страны и основ либерально-демократического порядка в законодательстве РК осуществляется путем контроля не только над миграцией и простым перемещением корейцев между государствами Корейского полуострова, но и над чистотой южнокорейского информационного поля, в которое не дают проникать коммунистическим идеям, по крайней мере, в позитивном ключе.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона о национальной безопасности, лицо, которое хвалит, поощряет, пропагандирует или выражает сочувствие деятельности антигосударственной организации, ее членам или лицам, получающим от них

указания, осознавая при этом тот факт, что этим представляет угрозу (или наносит вред) существованию государства, его безопасности или основному либерально-демократическому порядку, или лицо, которое агитирует за смену государственного строя или пропагандирует ее, подлежит наказанию в виде каторжных работ сроком до 7 лет.

Такое же наказание предусмотрено ч. 5 ст. 7 Закона о национальной безопасности для тех лиц, которые изготавливают, импортируют, копируют, владеют, перевозят, распространяют, продают или приобретают документы, чертежи (схемы), другие предметы, имеющие изображения, с целью совершения действий, указанных в ч. 1 и некоторых других частях ст. 7 указанного закона¹⁰.

К антигосударственным в РК относят организации, поддерживающие партийно-государственный режим в КНДР, а также любые иные коммунистические и антиправительственные группы [6, с. 77].

В 2010 г. Окружной суд Инчхона оправдал владельца интернет-блога, не удалившего из своего пространства для публикации 13 сообщений, которые содержали исходящие от граждан Северной Кореи высказывания, угрожающие существованию и безопасности государства и основных либерально-демократических принципов РК.

Верховный суд РК в апелляционном решении указал, что размещенные на странице подсудимого выражения действительно носили подрывной характер и соответствовали их описанию в Законе о национальной безопасности. Однако, как обозначил суд, помимо умысла, в содеянном лицом необходимо также установить цель преступления, указанную в ч. 5

⁹ 남북교류협력에 관한 법률 (약칭: 남북교류협력법) : 법률 제10282호, 2010.5.14., 타법개정; 시행 2010.11.15. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=105245&ancYnChk=#0000> (дата обращения: 22.09.2024).

¹⁰ 국가보안법 : 법률 제4373호, 1991.5.31., 일부개정; 시행 1991.5.31. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=60214&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd=010102#> (дата обращения: 22.09.2024).

ст. 7 Закона о национальной безопасности. Такая цель не была установлена, а лишь совершение каких-либо из перечисленных в данной статье деяний не свидетельствует о наличии этой цели. Кроме того, Верховный суд РК указал, что «даже если оператор частного поста в Интернете не удалил его и оставил как есть, несмотря на то что имел право удалить его, нельзя сказать, что оператор частного поста в Интернете “владел” произведением другого человека, как это предусмотрено в ч. 5 ст. 7 Закона о национальной безопасности»¹¹. На этом основании Верховный суд РК принял решение оставить оправдательный приговор первой судебной инстанции в силе.

Объединение нации с позиции КНДР

Несмотря на то что в действующем Уголовном кодексе КНДР (в ред. от 14 мая 2012 г.)¹² (далее – УК КНДР) законодатель отказался от применения аналогии закона, в нем повсеместно используются оценочные термины наподобие «в антинациональных целях» или «в антигосударственных целях». При этом в УК КНДР наличествуют составы преступлений, являющиеся показателем действующего политического строя в Северной Корее, например, «Несообщение о преступлении против государства или нации» (ст. 72) или «Непринятие мер по предотвращению преступления против государства» (ст. 73). В то же время в уголовно-исполнительной системе нарушение прав человека представляет собой привычное явление.

Можно сделать вывод, что уголовное законодательство КНДР, так же как и уголовное законодательство РК, кодифицировано лишь частично. Как отмечает Ким Су

Ам, в дополнение к УК КНДР и Уголовно-процессуальному кодексу КНДР в Северной Корее действует отдельная система уголовного правосудия, позволяющая контролировать население. Одной из таких квазисудебных систем является Закон о контроле за социальной безопасностью, ст. 1 которого гласит: «Целью этого закона является содействие защите жизни, собственности и конституционных прав народа, а также защита национального суверенитета и социалистического строя КНДР» [7, р. 20]. О дополнительном характере Закона о контроле за социальной безопасностью идет речь в ст. 7, согласно которой данный закон служит для «установления принципов, методов и процедур, касающихся расследования и наказания нарушителей закона, не предусмотренных уголовным законодательством» [7, р. 20].

Остро стоящий вопрос о взаимоотношениях КНДР с другими государствами, включая Республику Корея, отражается также в нормах Особенной части УК КНДР.

Так, согласно ст. 66 УК КНДР, наказанию в виде исправительного труда (каторги) на срок более 10 лет подлежит иностранный гражданин, который не только помогает или предоставляет средства для помощи иностранному государству или иностранной организации в совершении вооруженной интервенции против КНДР, но и способствует разрыву дипломатических отношений с КНДР или аннулированию договора с ней.

Данное деяние относится к преступлениям против государства, находясь в разделе 1 главы 3 «Преступления против государства и нации». При наличии тенденции в УК КНДР к увеличению количества статей в Особенной части и корректировке их содержания, текст этой статьи,

¹¹ 국가 보안법 위반(찬양·고무등); 대법원 2012.1.27. 선고 2010도8336 판결. URL: <https://www.law.go.kr/LSW/precInfoP.do?mode=0&precSeq=160244#AJAX> (дата обращения: 22.09.2024).

¹² 조선민주주의인민공화국 형법. URL: <http://www.yeslaw.com/lms/front/page/fulltext.html?pAct=view&PromulgationNo=172111> (дата обращения: 22.09.2024).

по сравнению со ст. 49 УК КНДР в редакции 1987 г., где была предусмотрена ответственность за это преступление¹³, не изменился. По-видимому, это свидетельствует о сохранении позиции северокорейского законодателя в отношении взаимодействия КНДР с другими странами. Северная Корея уже изолирована от большей части мирового сообщества, и дальнейшее политическое и экономическое отторжение, даже при сохранении действующего в стране политического строя, еще больше ослабит КНДР. Трудно поспорить с тем, что «выживаемость государства в современных условиях немыслима без взаимодействия с иными странами» [8, с. 10].

В отличие от предыдущей статьи динамика содержания ст. 67 УК КНДР «Агрессия против иностранцев» уже более красноречиво свидетельствует о том, что законодатель придерживается линии, направленной на сохранение отношений с другими государствами.

Во-первых, существенно увеличен минимальный предел исправительных работ, назначаемых за данное преступление. Если согласно ст. 51 УК КНДР в редакции 1987 г. данный вид наказания назначался на срок от 3-х лет¹⁴, то в ст. 67 УК КНДР в редакции 2012 г. минимальный срок исправительных работ составляет уже 5 лет. Приотягчающих обстоятельствах (а таковые не были указаны в предыдущей редакции статьи) минимальный предел наказания вырастает до 10 лет, при этом, в соответствии со ст. 30 УК КНДР, максимальный срок этого наказания – 15 лет. Налицо обеспокоенность руководства КНДР данной проблемой.

Во-вторых, конкретизировано содержание деяния в рассматриваемом составе преступления. Если в ст. 51 УК КНДР предыдущей редакции наказывались «актив-

ные враждебные действия в отношении иностранцев, пребывающих в Республике, с целью ослабления отношений нашей страны с другими странами», то в действующей редакции ст. 67 УК КНДР в качестве таких действий названы «нарушение личной свободы или собственности иностранца». Данное изменение следует оценить как позитивное с точки зрения других государств, поскольку понятие «активные враждебные действия» носило явно оценочный характер и располагало к необоснованным репрессиям в отношении иностранцев.

Однако новый законодательный подход не мешает применять ст. 67 УК КНДР избирательно и проводить жесткие репрессии в отношении пребывающих в Северной Корее иностранных граждан. Так, в марте 2016 г. американский студент Отто Уормбир за кражу плаката политической пропаганды был приговорен к исправительным работам на срок 15 лет. В течение срока наказания в связи с жестоким обращением в месте отбывания наказания Уормбир впал в кому, после чего в июне 2017 г. был возвращен в США. Через несколько дней после возвращения на родину Уормбир, не приходя в сознание, скончался¹⁵.

Тема воссоединения страны поднимается в разделе 2 «Преступления против нации» главы 3 УК КНДР. Так, согласно ст. 68 УК КНДР, корейский гражданин, который под контролем империалистов подавляет борьбу народа за национальное освобождение или за воссоединение страны или предаст нацию, продавая национальные интересы империалистам, наказывается каторжными работами на срок более 5 лет. В случаях, когда лицо совершает тяжкое преступление, оно наказывается пожизненными каторжными

¹³ Иванов А. М., Корчагин А. Г. Уголовный закон и уголовная политика на Корейском полуострове (компаративный анализ) : учеб. пособие. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2002. С. 136.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Lee M. North Korea Releases Jailed American Student Otto Warmbier. URL: <https://web.archive.org/web/20170614224823/http://time.com/4816207/otto-warmbier-north-korea-release/> (дата обращения: 20.01.2021).

работами или смертной казнью с конфискацией имущества.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 69 УК КНДР, уже является иностранный гражданин. Если он подавляет национально-освободительную борьбу корейского народа или борьбу за воссоединение страны, то наказывается каторжными работами на срок от 5 до 10 лет. В случае совершения лицом тяжкого преступления оно наказывается исправительными работами на срок от 10 лет.

Объединению корейской нации посвящена и ст. 70 УК КНДР: «Иностранный гражданин, который с враждебными намерениями против корейской нации нарушает личную свободу или собственность корейского гражданина, проживающего или находящегося за границей, или вызывает национальную рознь, подлежит наказанию каторжными работами на срок от 5 до 10 лет. В случаях, когда лицо совершает тяжкое преступление, оно подлежит наказанию каторжными работами на срок более 10 лет».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Судя по содержанию уголовного законодательства КНДР и динамике его изменений, руководство этого государства действительно обеспокоено проблемой взаимоотношений с внешним миром, включая Республику Корея.

Об этом свидетельствует наличие в УК КНДР таких запретов, аналогов которым нет ни в УК РК, ни в Уголовном кодексе Российской Федерации. Такие запреты содержат следующие нормы: об ответственности иностранцев, способствующих разрыву дипломатических отношений с КНДР или аннулированию договоров с ней; о запрете враждебных действий в отношении иностранцев, пребывающих в КНДР, с целью ослабления отношений этой страны с другими странами; противодействующие подавлению борьбы корейского народа за воссоединение страны;

о защите корейских граждан, проживающих или находящихся за границей.

Кроме того, некоторые из норм, включающие перечисленные запреты, достаточно давно существуют в неизменном виде, что может свидетельствовать о долгое время сохраняющейся проблеме. Другие же отмеченные нормы изменены в сторону ужесточения наказания за их нарушение, что говорит о недостаточной эффективности их предыдущих редакций.

В целом, исходя из риторики северо-корейского руководства и проведенного в настоящей работе исследования уголовного законодательства КНДР, складывается впечатление, что в объединении корейского народа в большей степени заинтересована северная сторона, нежели южная. Но это могло бы произойти только на условиях Северной Кореи, что сводит на нет шансы на объединение с Южной Кореей.

В свою очередь законодатель РК достаточно строг, даже иногда изобретателен, в выстраивании правовых барьеров от влияния северо-корейской идеологии, которая считается в Южной Корее враждебной. Достаточно детально и требовательно регулируются вопросы перемещения граждан РК и граждан КНДР между государствами. При этом за незаконное посредничество такой миграции следует уголовное наказание.

В условиях низкой рождаемости корейской части населения в РК заинтересованы только лишь в бегущих в нее от авторитарного режима северо-корейцев, но никак не во влиянии коммунистической идеологии на либерально-демократический порядок в Южной Корее. В связи с этим даже похвала КНДР, считающейся враждебным государством, наказывается в РК каторжными работами.

Динамика уголовно-правовых норм о национальной безопасности в Южной Корее свидетельствует о стремлении законодателя согласовать их с Конституцией РК, уточнив их содержание, и лишить данные

нормы репрессивной направленности. Об этом говорит включение в некоторые составы преступлений признака «осознание угрозы существованию государства, национальной безопасности страны или основ либерально-демократического порядка».

Наличие опубликованных оправдательных приговоров указывает на соблю-

дение законности в Южной Корее и отсутствие цели видеть в каждом врага народа.

В связи со сказанным можно сделать вывод, что проблема корейского объединения пока далека от решения, по крайней мере, политическим путем. Более вероятен вариант с ослаблением препятствий для взаимодействия жителей южной и северной сторон Корейского полуострова.

Список литературы

1. 민 태 은. 저출생과 국제이주 시대의 한반도 통일정책 // 온라인시리즈. 2024. URL: https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=125466&category=53&nav_code=mail674786581 (дата обращения: 22.09.2024).
2. Забровская Л. В. Корейские концепции объединения страны и позиция России // Россия и АТР. 2014. № 2 (84). С. 80–90.
3. Расулов Э. Р. Актуальные проблемы миграции в современном южнокорейском обществе // Корея и Россия: общество, политика, история, культура : к 120-летию корееведения в С.-Петерб. гос. ун-те. СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2018. С. 315–329.
4. Добряков Д. А. Общая характеристика и система уголовного законодательства Республики Корея // Право и государство. 2022. № 1 (94). С. 78–93. DOI: https://doi.org/10.51634/2307-5201_2022_1_78
5. Будыка В. К. Обеспечение национальной безопасности государства на примере анализа нормативно-правовых актов Республики Корея // Актуальные проблемы обеспечения национальной безопасности : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 17 дек. 2020 г.) / под общ. ред. С. В. Беспаловой. Донецк : Изд-во ДонНУ, 2021. С. 23–27.
6. Толстокулаков И. А. Эволюция законодательства Республики Корея в сфере национальной безопасности // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2007. № 5 (135). С. 75–84.
7. Kim Soo-Am. The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications. Seoul : Korea Institute for National Unification, 2006. 66 p.
8. Смирнова И. Г. Историко-правовой анализ института защиты в Китайской Народной Республике // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2016. № 6 (14). С. 9–15.

References

1. Min Tae-Eun. Unification Policies for the Korean Peninsula in the Era of Low Birth Rates and International Migration. *Online Series*. 2024. Available at: https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=125466&category=53&nav_code=mail674786581 (accessed: 22.09.2024). (In Korean)
2. Zabrovskaja L. V. Korean Conceptions of the Reunification and Russia's Position. *Russia and the Pacific*. 2014;2:80-90. (In Russ.)
3. Rasulov E. R. Current Issues of Migration in Modern South Korean Society. In: *Korea and Russia: Society, Politics, History, Culture*. St. Petersburg: St. Petersburg University Publ.; 2018. P. 315–329. (In Russ.)
4. Dobryakov D. A. General Characteristics and System of the Republic of Korea Criminal Legislation. *Law and State*. 2022;1:78-93. DOI: https://doi.org/10.51634/2307-5201_2022_1_78 (In Russ.)
5. Budyka V. K. Ensuring National Security of the State on the Example of the Analysis of Legal Acts of the Republic of Korea. In: *Bespalova S. V. (Ed.). Current Issues of National Security Assurance*. Donetsk: Donetsk National University Publ.; 2021. P. 23–27. (In Russ.)
6. Tolstokulakov I. A. Evolution and Modern Contents of the National Security Law in the South Korea. *Vestnik of the Far East Branch of the Russian Academy of Sciences*. 2007;5:75-84. (In Russ.)
7. Kim Soo-Am. *The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications*. Seoul: Korea Institute for National Unification Publ.; 2006. 66 p.
8. Smirnova I. G. The Historical and Legal Analysis of the Protection's Institute in the China. *Siberian Criminal Procedure and Criminalistic Readings*. 2016;6:9-15. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Тимур Рашидович Сабитов, профессор кафедры уголовного права имени М. И. Ковалева Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620066, Российская Федерация), доктор юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5659-5571>; SPIN-код: 3250-8705; AuthorID: 688440; e-mail: trsabitov@yandex.ru;

Артём Александрович Гилёв, преподаватель кафедры государственного управления и отраслевых политик Сибирского института управления – филиала РАНХиГС (г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, 630102, Российская Федерация), кандидат исторических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9124-9475>; e-mail: henmul@yandex.ru

ABOUT THE AUTHORS

Timur R. Sabitov, Professor of the Department of Criminal Law at the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (21 Komsomolskaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5659-5571>; SPIN-код: 3250-8705; AuthorID: 688440; e-mail: trsabitov@yandex.ru;

Artem A. Gilev, Lecturer at the Siberian Institute of Management – a branch of RANEPa (6 Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation), Candidate of Historical Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9124-9475>; e-mail: henmul@yandex.ru

Поступила | Received
23.09.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
23.10.2024

Принята к публикации | Accepted
23.10.2024

УДК 343:004

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-4-621-635

EDN: NUF SWT

*Оригинальная научная статья*

Место совершения киберпреступления

Р. Д. Шарапов *Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация;**Санкт-Петербургская Академия Следственного комитета Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация*✉ srd72@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена уголовно-правовой характеристике места совершения киберпреступлений – преступлений, совершённых с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет». Раскрывается значение понятия места совершения преступления в уголовном и уголовно-процессуальном праве, содержание возможных подходов к определению общего понятия места совершения преступления, с которым уголовное и уголовно-процессуальное право связывают специфические правовые последствия: специально-отраслевого (понятие вырабатывается применительно к тем задачам, которые соответствующая отрасль связывает с данным вопросом) и общеправового (предполагает выработку унифицированного понятия места совершения преступления, применимого для решения задач любой отраслевой принадлежности). Констатируется, что любой из подходов предполагает выработку понятия места совершения преступления на основании юридической фикции, т. е. место совершения преступления формально-юридически будет привязано к месту территориальной локализации какого-то одного из признаков состава преступления (обычно это место совершения деяния и (или) место наступления общественно опасного последствия). Исходя из результатов анализа разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и складывающейся судебной практики, сделан вывод о том, что в понимании места совершения преступления как для целей уголовного права, так и для целей уголовно-процессуального права превалирует идея об определении места преступления временем его совершения (ч. 2 ст. 9 Уголовного кодекса Российской Федерации). Местом совершения преступления надлежит считать то место, в котором совершено общественно опасное действие (бездействие), независимо от места наступления последствий. Анализируются вопросы определения места совершения киберпреступлений с учетом особенностей сложной конструкции их объективной стороны. Местом совершения единого киберпреступления, объективная сторона которого выразилась в совершении нескольких противоправных действий, разделенных между собой как темпорально, так и территориально, надлежит считать место совершения каждого из указанных действий. При этом такое преступление с уголовно-процессуальной точки зрения следует считать «начатым в одном месте, а оконченным в другом месте», что определяет подследственность и подсудность уголовного дела по «месту окончания преступления» (понимаемого не в уголовно-правовом, а в уголовно-процессуальном смысле), т. е. по месту совершения последнего деяния, входящего в объективную сторону состава преступления (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации).

Ключевые слова: киберпреступление, место преступления, преступление в сети «Интернет», преступление с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, подследственность, подсудность приговора, действие уголовного закона в пространстве, территориальная юрисдикция

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Шарапов Р. Д. Место совершения киберпреступления // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 621–635. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-621-635>. EDN: <https://elibrary.ru/nufswt>

Original scientific article

The Place of Cybercrime

R. D. Sharapov 

*St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of prosecutor's office of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russian Federation;*

Saint Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation,

Saint Petersburg, Russian Federation

✉ srd72@mail.ru

Abstract. This article addresses the criminal-legal characteristics of the location of cybercrimes – offenses committed using electronic or information and telecommunications networks, including the Internet. The concept of the crime's location in criminal and criminal procedural law is examined, including possible approaches to defining a unified concept of location, which is associated with specific legal consequences in criminal and criminal procedural law: sector-specific (focused on issues within a specific field) and cross-sectoral (aiming for a universal definition applicable across fields). It is noted that all approaches require defining the crime's location based on legal fiction. This means the crime's location is formally tied to the territorial localization of one of the crime's elements (usually the place of action and/or the place of social harm). Based on the explanations provided by the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and current judicial practice, it is concluded that both criminal and procedural law regard the crime's location as determined by the time of its commission (as per Article 9, Part 2, of the Criminal Code of the Russian Federation). Therefore, the location of a crime is considered to be where the socially dangerous action (or inaction) occurred, regardless of where the consequences took place. The article also analyzes issues surrounding the determination of cybercrime locations, considering the complex design of their objective aspects. The location of a single cybercrime involving several illegal actions, separated in both time and space, should be considered the location of each action. Procedurally, such a crime is regarded as “initiated in one place and completed in another”, which affects jurisdiction based on the “place of completion” (interpreted in procedural, rather than criminal, terms). This is typically the place where the final act that constitutes part of the crime occurred (per Article 32, Part 2, and Article 152, Part 2, of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation).

Keywords: cybercrime, crime scene, crime on the Internet, crime using information and telecommunication networks, jurisdiction, jurisdiction of the sentence, the action of criminal law in space, territorial jurisdiction

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Sharapov R. D. The Place of Cybercrime. *Siberian Law Review*. 2024;21(4):621-635. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-4-621-635>. EDN: <https://elibrary.ru/nufswt> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о том, что считать местом совершения преступления, имеет как уголовно-правовое, так и уголовно-процессуальное значение. Неслучайно место совершения преступления входит в число обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (п. 1

ч. 1 ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)), указывается в обвинительном заключении и иных итоговых актах предварительного расследования (ст.ст. 220, 225, 226⁷ УПК РФ), а также в обвинительном приговоре (ст. 307 УПК РФ). Ошибки в его установлении оборачиваются

отменой процессуальных решений с возвращением уголовного дела прокурору на основании ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом¹.

Уголовно-правовое значение этого вопроса заключается в том, что, во-первых, в зависимости от места совершения преступления применяются правила действия российского уголовного законодательства в пространстве (ст.ст. 11, 12 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)), во-вторых, место совершения преступления может иметь значение для квалификации содеянного в случаях, когда оно предусмотрено в статье Особенной части УК РФ в качестве криминообразующего (конститутивного) или квалифицирующего признака состава преступления (например, ст. 243², пп. «в», «г» ч. 1 и ч. 2 ст. 256, п. «г» ч. 1 ст. 258, ст. 313, ст. 337 УК РФ и др.).

Уголовно-процессуальное значение вопроса состоит в том, что в зависимости от места совершения преступления (места совершения деяния, содержащего признаки преступления) определяется территориальная подсудность уголовного дела (ст. 32 УПК РФ), а также его территориальная подследственность (ст. 152 УПК РФ).

В отличие от времени совершения преступления (ч. 2 ст. 9 УК РФ) понятие места совершения преступления ни в уголовном, ни в уголовно-процессуальном законодательстве РФ не определено. В практике уголовного судопроизводства это приводит порой к весьма существенным затруднениям при решении рассматриваемого вопроса применительно к преступлениям, признаки объективной стороны которых не имеют территориальной привязки к какому-либо одному месту. Таковыми могут быть продолжаемые, составные, альтернативные и для-

щиеся преступления, состоящие либо из множества противоправных деяний, совершённых в разных географических местах, либо из одного деяния, непрерывно совершаемого виновным при его передвижении в пространстве, а также преступления, характеризующиеся тем, что противоправные действия (бездействия) виновным совершены в одном месте, однако общественно опасные последствия наступили в другом месте.

ПОНЯТИЕ МЕСТА СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УГОЛОВНОМ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ

Принципиальное решение вопроса о том, что считать местом совершения преступления, может быть достигнуто в рамках одного из двух подходов.

Первый подход (назовем его специально-отраслевым) заключается в том, что вопрос о месте совершения преступления решается как бы изолированно, в рамках отдельной отрасли права применительно к тем задачам, которые соответствующая отрасль связывает с данным вопросом.

Для уголовно-процессуального права к числу таких задач относится регламентация правил определения территориальной подследственности и территориальной подсудности. То, как может решаться вопрос о месте совершения преступления для определения подследственности и подсудности уголовных дел, демонстрирует развернувшаяся в теории и на практике дискуссия о месте совершения хищений безналичных и электронных денежных средств, которые чаще всего совершаются с использованием сети «Интернет» [1, с. 96–100; 2, с. 43–44; 3, с. 51–53; 4, с. 51–53; и др.]. Так, по данным одного из исследований, местом преступления судами признавалось: место нахождения подразделения банка или иной

¹ Апелляционное постановление Московского городского суда от 27 июня 2022 г. по делу № 10-11882/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

организации, в котором владельцем денежных средств был открыт банковский счет или где открыт банковский счет, которым может распоряжаться обвиняемый; местонахождение владельца денежных средств; местонахождение платежных терминалов (местонахождение серверного оборудования), через которые потерпевшие осуществили перевод электронных денежных средств; местонахождение лица, подозреваемого в совершении преступления, равно как и место, где были обнаружены следы преступления; место, где имущество стало подконтрольным виновному; место, где совершены действия, направленные на безналичный перевод денежных средств [5, с. 49–62].

В уголовном праве вопрос о месте совершения преступления разрабатывается главным образом применительно к правилам определения национально-территориальной уголовной юрисдикции в отношении лиц, совершивших преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, и также не получил единообразного толкования. Из множества позиций, представленных в доктринальных источниках² [6], наиболее распространены две.

Согласно одной точке зрения местом совершения преступления целесообразно считать любое из мест, в котором начато, продолжилось или было окончено

преступление на территории Российской Федерации. Это означает, что если общественно опасное деяние (или хотя бы его часть) совершено за пределами Российской Федерации, однако общественно опасное последствие наступило на территории Российской Федерации, равно как и наоборот, то местом преступления будет считаться территория Российской Федерации³. Такая трактовка соответствует подходу, получившему закрепление во многих уголовных законах государств мира⁴ [7, с. 68–72], основана на предписаниях ст. 13 Модельного Уголовного кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств⁵, признается максимально учитывающей необходимость уголовно-правовой охраны национальных интересов Российской Федерации и предлагается к реализации путем внесения соответствующих изменений в ст. 11 УК РФ⁶ [8, с. 128; 9, с. 37–39; и др.].

Согласно другой точке зрения место совершения преступления должно определяться исходя из места выполнения виновным лицом противоправного деяния, независимо от места наступления общественно опасного последствия⁷. Данная позиция опирается на формально-юридические основания, связанные с тем, что, во-первых, время (ч. 2 ст. 9 УК РФ) и место преступления не должны

² Цай К. А. Уголовно-правовая юрисдикция: теоретические вопросы действия уголовного закона в пространстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. с. 120–122.

³ См., напр.: Есаков Г. А., Парог А. И., Чучаев А. И. Настольная книга судьи по уголовным делам / отв. ред. А. И. Парог. М. : Проспект, 2007. 569 с. ; Научно-практическое пособие по применению УК РФ / В. П. Верин, С. А. Ворожцов, В. В. Демидов и др. ; под ред. В. М. Лебедева. М. : НОРМА, 2005. 919 с.

⁴ Цай К. А. Указ. соч. С. 120.

⁵ Модельный Уголовный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств : принят постановлением Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ 17 февр. 1996 г. Доступ из СПС «Гарант».

⁶ См., напр.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : в 3 т. / П. В. Агапов, Д. А. Безбородов, Я. Ю. Васильева [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2023. Т. 1. С. 62–63 ; Курс уголовного права. Общая часть. М. : Зерцало-М, 2002. Т. 1: Учение о преступлении : учеб. для вузов / Н. Е. Крылова, Н. Ф. Кузнецова, И. М. Тяжкова. С. 94.

⁷ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 4 т. / А. В. Бриллиантов, А. В. Галахова, В. А. Давыдов и др. ; отв. ред. В. М. Лебедев. М. : Юрайт, 2017. Т. 1: Общая часть ; Уголовное право России. Общая часть : учеб. / В. В. Бабурин [и др.]; отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Р. Д. Шарапов. Тюмень : Тюмен. ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2013. С. 66.

разрываться⁸ [10, с. 124; 11, с. 4–5], во-вторых, подобным образом место преступления определяется в некоторых международных договорах Российской Федерации⁹, в-третьих, эта позиция находит поддержку в судебной практике¹⁰.

Так, отказывая в удовлетворении надзорной жалобы защитника, утверждавшего, что уголовное дело о мошенничестве расследуется в нарушение правил, установленных ст. 152 УПК РФ, поскольку банковский счет обвиняемого, на который потерпевшим были перечислены денежные средства, открыт в иностранном банке, что вообще исключает привлечение обвиняемого к уголовной ответственности на территории РФ, суд признал эти доводы не основанными на законе. Опираясь на понятия «место совершения преступления» и «момент окончания преступления», защитник подменял одно другим. Вместе с тем, как указал суд, «местом совершения преступления по общему правилу признается место совершения общественно опасного действия независимо от места наступления последствий. Это означает, что территория РФ будет местом совершения преступления, если хотя бы один из системы волевых физических актов, образующих действие как признак объективной стороны преступления, совершен на территории России, определяемой в соответствии с чч. 1–3 ст. 11 УК РФ»¹¹.

Специально-отраслевой подход к определению места совершения преступления сконцентрирован на выработке данного понятия исключительно в служебных целях, диктуемых правовым режимом конкретной отрасли права, или даже для ре-

шения узкоотраслевой задачи правового регулирования отдельного правоотношения (группы правоотношений). Поэтому при таком подходе понятие места совершения преступления может иметь иную трактовку в уголовно-процессуальном праве по сравнению с трактовкой в уголовном.

Второй подход в решении обсуждаемого вопроса (назовем его общеправовым) предполагает выработку унифицированного понятия места совершения преступления, применимого для решения задач любой отраслевой принадлежности. Поскольку, как и время совершения преступления, понятие места его совершения не может быть выработано в отрыве от признаков состава преступления, определяющих территориальное бытие преступного поведения человека, то следует признать, что ведущая роль в выработке такого единого для всех отраслей права и законодательства понятия принадлежит материальному уголовному праву. Закономерным следствием реализации такого подхода является нормативное закрепление легального определения понятия места совершения преступления в уголовном законе, ликвидация терминологических различий в наименовании этого понятия в УК РФ и УПК РФ (пока такое различие наблюдается в ст. 32 и ст. 152 УПК РФ), актуализация системной взаимосвязи законоположений в той их части, в которой упоминается понятие места совершения преступления, путем системного толкования законодательства или формулирования отсылочных юридических норм.

⁸ См., напр.: Князев А. Г. Действие уголовного закона в пространстве : дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск. 2006. С. 19 ; Пудовочкин Ю. Е. Учение об уголовном законе : лекции. М., 2014. С. 203.

⁹ Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств – членов таможенного союза : подписан в г. Астане 5 июля 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4476.

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2001 года // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2001. № 10. С. 19–20.

¹¹ Постановление Московского городского суда от 25 июня 2012 г. № 4у/4-4809. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Вне зависимости от того, какой из предложенных подходов будет использован для выработки понятия места совершения преступления, как можно предположить, в основании определения этой правовой категории будет лежать юридическая фикция, т. е. место совершения преступления формально-юридически будет привязано к месту территориальной локализации какого-то одного из признаков состава преступления (обычно это место совершения одного или нескольких действий (бездействия) или место наступления общественно опасного последствия) либо любого из этих признаков. Избежать фикции возможно при условии, если считать местом преступления всю совокупность мест, в которых территориально совершалось преступление от начала первого деяния и заканчивая наступлением последнего общественно опасного последствия [12, с. 123, 128].

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТА СОВЕРШЕНИЯ КИБЕРПРЕСТУПЛЕНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

В правоприменительной практике вопрос о месте совершения преступления наиболее часто вызывает сложности по уголовным делам о так называемых киберпреступлениях¹² [13], т. е. преступлениях, совершённых с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет». Особенности дистанционного способа таких преступлений, которые состоят в том, что преступник, совершающий противоправные действия с использованием компьютерных устройств, может находиться в одном географическом месте, тогда как общественно опасные последствия наступают

в другом месте, в то время как потерпевший может пребывать в совершенно ином месте, дезориентируют правоприменителей при решении указанного вопроса, что, в свою очередь, приводит к затруднениям в применении законоположений о действии уголовного закона в пространстве [14], но еще чаще – к разному в выборе территориальной подследственности и подсудности уголовных дел.

Острота проблемы в значительной степени снята благодаря согласованным позициям Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Пленум), принятым в декабре 2022 г. В частности, в п. 19 постановления от 15 декабря 2022 г. № 37 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях в сфере компьютерной информации, а также иных преступлениях, совершённых с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть “Интернет”» (далее – Постановление Пленума № 37) указано: «При определении места совершения преступлений с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети “Интернет”, и, соответственно, территориальной подсудности уголовного дела судам необходимо учитывать, что доступ к данной сети может осуществляться с помощью различных компьютерных устройств, в том числе переносных (мобильных). Местом совершения такого преступления является место совершения лицом действий, входящих в объективную сторону состава преступления (например, при публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности – территория, на которой лицом использовалось компьютерное устройство для направления другому лицу

¹² В учебно-методическом пособии «Серия университетских модулей: Киберпреступность», разработанном под эгидой ООН, киберпреступление определяется как действие, нарушающее закон, которое совершается с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и либо нацелено на сети, системы, данные, веб-сайты и/или технологии, либо способствует совершению преступления (*Кратко о киберпреступности* // Управление ООН по наркотикам и преступности. URL: <https://www.unodc.org/e4j/ru/cybercrime/module-1/key-issues/cybercrime-in-brief.html> (дата обращения: 05.03.2024)).

электронного сообщения, содержащего такие призывы, независимо от места нахождения другого лица, или использовалось компьютерное устройство для размещения в сети “Интернет” информации, содержащей призывы к осуществлению экстремистской деятельности)»).

Таким образом, Пленум разъяснил, что местом совершения киберпреступления является то место, в котором виновным совершены противоправные действия, входящие в объективную сторону состава преступления. Это означает, что территориальная локализация других признаков объективной стороны состава преступления (общественно опасных последствий, характеризующих причинную связь местонахождения потерпевшего, на которого виновный воздействует путем передачи компьютерной информации¹³, местонахождения компьютерных устройств, используемых виновным удаленно, территории охвата проводных и беспроводных сетей) не имеет значения для определения места преступления. Для правильного уяснения правовой позиции приведен пример определения места совершения преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 280 УК РФ (территория, на которой лицом использовалось компьютерное устройство).

Одновременно с принятием указанного разъяснения Пленум внес изменения аналогичного свойства в два других постановления, ранее разъяснявших вопрос о месте окончания мошенничества и кражи, предметом которых являются безналичные или электронные денежные средства (до внесения соответствующих

изменений местом окончания таких преступлений являлось место нахождения подразделения банка или иной организации, в котором владельцем денежных средств был открыт банковский счет или велся учет электронных денежных средств без открытия счета).

Местом совершения кражи с банковского счета, а равно кражи в отношении электронных денежных средств (п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ), исходя из особенностей предмета и способа данного преступления, является, как правило, место совершения лицом действий, направленных на незаконное изъятие денежных средств (например, место, в котором лицо с использованием чужой или поддельной платежной карты снимает наличные денежные средства через банкомат либо осуществляет путем безналичных расчетов оплату товаров или перевод денежных средств на другой счет)¹⁴.

Местом совершения мошенничества, состоящего в хищении безналичных денежных средств, исходя из особенностей предмета и способа данного преступления, является, как правило, место совершения лицом действий, связанных с обманом или злоупотреблением доверием и направленных на незаконное изъятие денежных средств¹⁵.

Оговорка «как правило», означающая исключение из общего правила, связана, согласно выдвинутому предположению, с возможностью иной интерпретации места совершения хищения безналичных денежных средств в случаях, когда точное местонахождение преступника в момент совершения противоправных действий

¹³ Действия потерпевшего, введенного в заблуждение со стороны виновного, по передаче последнему имущества (права на имущество), согласно одному из мнений, находятся за границами деяния, вменяемого субъекту мошенничества, становясь уже частью причиняющей цепочки [15].

¹⁴ См. п. 25.2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 дек. 2022 г. № 38) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁵ См. абз. 3 п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 дек. 2022 г. № 38) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

установить не удалось, ввиду, например, его перемещения на транспортном средстве¹⁶.

Принятые разъяснения адресованы судам для определения территориальной подсудности уголовных дел, что подтверждается не только прямым упоминанием об этом в Постановлении Пленума № 37, но и параллельно данными указаниями о необходимости определять подсудность уголовных дел о краже и мошенничестве, предметом которых являются безналичные или электронные денежные средства, по месту совершения лицом действий, направленных на незаконное изъятие денежных средств¹⁷.

Очевидно, что эти разъяснения пригодны для использования органами предварительного расследования при установлении места совершения деяния, содержащего признаки преступления, в зависимости от которого определяется территориальная подсудность уголовного дела (ч. 1 ст. 152 УПК РФ).

В итоге, если, например, «при совершении лицом в городе А. в отношении потерпевшего, находившегося в тот момент в городе Б., обманных действий, в результате которых потерпевший переводит денежные средства с банковского счета, который находится в городе М., на счет банка в городе С., расследоваться мошенничество должно в городе А., там же и должно быть рассмотрено судом» [5, с. 62].

Определение Пленумом места совершения преступления с использованием информационно-телекоммуникационной

сети соответствует более ранней правовой позиции высшей судебной инстанции по вопросу о месте совершения административного правонарушения. Таковым является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность¹⁸. Вместе с тем данное разъяснение было дано также применительно к решению узкоотраслевой задачи – определению подсудности по делам об административных правонарушениях, – общее правило которой заключается в том, что дело рассматривается по месту совершения правонарушения (ч. 1 ст. 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)), без указания на то, что соответствующим разъяснением нужно руководствоваться при определении действия законодательства об административных правонарушениях в иностранстве (ст. 1.8 КоАП РФ).

Из всего сказанного пока нельзя сделать вывод о том, что в трактовке места совершения киберпреступления Пленум исходил из общеправового подхода, направленного на унификацию соответствующего понятия и делающего его пригодным для целей не только уголовно-процессуального права, но и уголовного.

¹⁶ Степанов П. П., Грибанова Д. В. Место совершения хищения безналичных денег и территориальная подсудность уголовного дела. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=MlRcrFBp0nU> (дата обращения: 05.03.2024).

¹⁷ См. п. 25.3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 дек. 2022 г. № 38), п. 5.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 дек. 2022 г. № 38) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁸ См. абз. 17 п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

В то же время необходимо подчеркнуть значимость того факта, что вышеприведенные разъяснения Верховного Суда РФ, пусть они продиктованы главным образом потребностью в оптимизации нагрузки судов исходя из территориальной подсудности, в своей совокупности выражают выдвинутую в доктрине уголовного права идею о том, что место совершения преступления определяется временем его совершения, и наоборот. Эти неразрывно связанные между собой физические величины характеризуют юридическое темпорально-пространственное измерение преступления как правового явления. Логика этой идеи диктует следование следующему положению: местом совершения преступления нужно считать то место, в котором протекает время преступления. Поскольку понятие последнего нормативно определено (ч. 2 ст. 9 УК РФ), то местом совершения преступления надлежит считать то место, в котором совершено общественно опасное действие (бездействие), независимо от места наступления последствий.

Примечательно, что сформулированная Пленумом позиция находит объяснение в том числе благодаря тому обстоятельству, что в последние годы «суды стали исходить из того, что по смыслу уголовно-процессуального закона (ст. 32 УПК РФ) место совершения преступления неразрывно связано со временем его совершения (ч. 2 ст. 9 УК РФ)» [5, с. 62].

Вопросы определения места совершения сложных единичных киберпреступлений

Особенность способа совершения киберпреступления состоит в том, что виновный использует информационно-телекоммуникационную сеть с противоправной целью, производя телодвижения (действия), направленные на манипулирование компьютерным устройством, с помощью которого осуществляется доступ

к этой сети. Таким образом, если деяние, образующее объективную сторону киберпреступления, исчерпывается только противоправным использованием информационно-телекоммуникационной сети (п. «д» ч. 3 ст. 110¹, ч. 2 ст. 110², ч. 2 ст. 128¹ УК РФ и т. п.), то место, в котором виновный совершает указанные телодвижения, проще говоря, место его фактического нахождения в этот момент, и будет считаться местом совершения преступления.

Применение описанного правила к киберпреступлениям, объективная сторона которых выполнена виновным путем совершения всех противоправных действий в одном и том же месте, затруднений не вызывает (например, размещение клеветнической информации на странице интернет-сайта при помощи стационарного компьютера, находящегося в конкретном месте). Сложности возникают с определением места совершения таких киберпреступлений, объективная сторона которых будто бы растянута в пространстве, т. е. выражается в совершении виновным нескольких противоправных действий в разных местах.

В частности, вопрос о месте совершения киберпреступления способен вызвать затруднения:

– если действия субъекта по использованию информационно-телекоммуникационной сети носили продолжаемый характер и совершались им в разных местах, географически отдаленных друг от друга (например, в различных населенных пунктах или странах). Неслучайно в п. 19 Постановления Пленума № 37 обращается внимание судов на необходимость учитывать то, что доступ к информационно-телекоммуникационной сети может осуществляться с помощью различных компьютерных устройств, в том числе переносных (мобильных);

– когда наряду с использованием компьютерного устройства для доступа к информационно-телекоммуникационной

сети субъект совершает в другом месте иные противоправные действия, входящие в объективную сторону преступления. Например, к таким составам преступлений со сложной структурой объективной стороны относится сбыт наркотиков (п. «б» ч. 2 ст. 228¹ УК РФ), допускающий возможность совершения виновным целого комплекса разделенных по времени и месту противоправных действий, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети¹⁹. К этой группе преступлений относятся также деяния, предусмотренные п. «г» ч. 2 ст. 245, п. «б» ч. 2 ст. 258¹, п. «б» ч. 3 ст. 260¹ УК РФ.

Так, в соответствии с п. «г» ч. 2 ст. 245 УК РФ, предусматривается более строгая уголовная ответственность за жестокое обращение с животным, совершённое с публичной демонстрацией, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»). Очевидно, что в структуре состава преступления рассматриваемый квалифицирующий признак характеризует обстановку преступления, когда жестокое обращение с животным совершается виновным в присутствии других лиц, являющихся очевидцами посягательства (например, расправа с животным на многолюдной улице, совершение акта жестокого обращения в качестве зрелищного мероприятия и т. п.). Однако возникает вопрос: может ли инкриминироваться указанный квалифицирующий признак в случае, когда публичная демонстрация жестокого обращения с животным необязательно сопутствует по времени и месту совершению деяния,

предусмотренного ч. 1 ст. 245 УК РФ (например, при прямой трансляции акта преступления в сети «Интернет»), но следует за его совершением (например, виновный с заранее возникшим умыслом производит видео- или фотосъемку жестокого обращения с животным, совершаемого в одном месте, и затем, находясь в другом месте, размещает видеозапись или фотоснимки в сети «Интернет» для всеобщего обозрения пользователей данной сети, используя для этого компьютерное устройство)?

В правоприменительной практике имеются судебные решения, положительно отвечающие на поставленный вопрос²⁰. Основой таких решений, как представляется, может быть п. 20 Постановления Пленума № 37, разъясняющий, что электронные или информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть «Интернет», могут использоваться для выполнения хотя бы одного из умышленных действий, в том числе входящих в объективную сторону преступления. Публичная демонстрация жестокого обращения с животными, в том числе в средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»), иным признаком, кроме как входящим в объективную сторону состава преступления, признаваться не может.

В таком случае преступление, предусмотренное п. «г» ч. 2 ст. 245 УК РФ, надлежит считать юридически оконченным не с момента гибели или увечья животного, а с момента публичного показа или размещения для публичного обозрения соответствующих видео- или фотоматериалов (например, размещение информации

¹⁹ См. п. 13.2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 30) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

²⁰ См., напр.: *Постановление* Михайловского районного суда Амурской области от 7 июля 2020 г. по делу № 1-90/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mCT4myCgBTN1/> (дата обращения: 05.03.2024); *Постановление* Курганского городского суда Курганской области от 11 янв. 2019 г. по делу № 1-108/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/B1w8TpCfncIP/> (дата обращения: 05.03.2024).

в общем доступе в сети «Интернет», ее массовая рассылка абонентам по электронной почте или при помощи мобильной связи и т. п.)²¹, что, в свою очередь, приводит к постановке вопроса о месте совершения такого преступления.

В юридической доктрине выдвинуто мнение о том, что при неоднократных действиях лица в рамках единого продолжаемого преступления место его совершения следует определять по последнему эпизоду преступной деятельности [15, с. 59]. «Это место, – поясняют А. В. Смирнов и К. Б. Калиновский, – определяется территорией, на которой совершено последнее деяние, охватываемое объективной стороной состава преступления, вне зависимости от места наступления преступных последствий»²². Такое же мнение встречается в судебной практике. Например, «местом совершения преступления, – указала Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ в одном из судебных решений, – признается место окончания его совершения, т. е. место совершения последних действий, образующих объективную сторону состава преступления»²³, в другом судебном решении отмечено: «По общему правилу под местом совершения преступления понимается место, где преступное деяние было пресечено либо окончено»²⁴.

Объяснения причин этого мнения не находим, но, как можно предположить, оно продиктовано давно известным в теории и практике уголовного права воззрением на фактический момент окончания продолжаемого преступления (соверше-

ние последнего из тождественных действий), с которым связывается конечная темпоральная граница общественно опасного деяния в целом, датирующая, в свою очередь, начало исчисления срока давности уголовного преследования и учитываемая при применении амнистии²⁵.

Однако это воззрение не колеблет общего понимания времени совершения продолжаемого преступления, которое определяется периодом, начинающимся с момента совершения первого деяния из числа нескольких тождественных деяний и заканчивающимся совершением последнего из таких деяний. Поэтому, если в решении вопроса о месте совершения преступления исходить из времени его совершения, то нет оснований ограничивать выдвинутым подходом место совершения продолжаемого преступления, территориальные границы которого определяются местами совершения всех тождественных деяний, образующих объективную сторону этого преступления.

Применительно к задаче определения территориальной подследственности и подсудности уголовных дел правильной представляется следующая логика решения вопроса о месте совершения преступления. Например, по уголовным делам об убийстве, которое считается оконченным преступлением с момента наступления смерти потерпевшего, «время наступления смерти, как и место ее наступления, никоим образом не окажут влияния на определение времени совершения преступления и места его совершения, а значит, на территориальные подследственность и подсудность

²¹ Шаранов Р. Д. Квалификация преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей // Законность. 2024. № 3. С. 37.

²² Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс : учеб. / под общ. ред. А. В. Смирнова. 5-е изд., перераб. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 404.

²³ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 14 сент. 2009 г. № 84-О09-53 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2010. № 6. С. 14–15.

²⁴ Кассационное определение Кассационного военного суда от 27 апр. 2023 г. № 77-150/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ См. п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12 декабря 2023 г. № 43 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о делящихся и продолжаемых преступлениях» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

уголовного дела» [16, с. 70]. При этом положения закона о начале и окончании преступления (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 152 УПК РФ) относятся к совершаемым действиям (бездействию) виновного, а не к наступившим последствиям, т. е. эти положения по смыслу территориальной подследственности и подсудности определяют место окончания преступления именно как место окончания общественно опасного деяния, а не как место наступления его общественно опасных последствий. Иное толкование данных положений, в том числе с опорой на ч. 1 ст. 29 УК РФ, приводило бы к тому, что подследственность и подсудность уголовных дел о преступлениях с материальным составом определялись бы местом наступления последствий [16, с. 72], что создавало бы противоречие между предписаниями чч. 1 и 2 ст. 32 УПК РФ (чч. 1 и 2 ст. 152 УПК РФ) [11, с. 5] и лишало бы юридического смысла общее правило, предусмотренное в частях первых ст.ст. 32 и 152 УПК РФ.

Вышеупомянутое мнение о том, что место продолжаемого преступления нужно определять по месту совершения последнего противоправного деяния, содержит подмену понятий, ибо местом последнего деяния, коль скоро оно фиксирует место окончания преступления в целом, в действительности определяется не место преступления, а место производства предварительного расследования и рассмотрения уголовного дела судом. В такой интерпретации, если представленному мнению находить объяснение исключительно с позиции специально-отраслевого подхода, ориентированного на достижение служебных целей, в частности, решение задачи определения территориальной подследственности и подсудности уголовных дел, имеются основания для того, чтобы принять выдвинутое мнение в качестве

правила для решения соответствующей уголовно-процессуальной задачи. Оно согласуется с вышеупомянутой позицией Пленума по вопросу о месте совершения длящегося административного правонарушения, которое, как известно, обладает темпоральным сходством с правонарушением продолжаемым, в том числе продолжаемым преступлением. Напомним, что местом совершения противоправного деяния, носящего длящийся характер, признается место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. Однако нужно учитывать, что, в отличие от административно-деликтного законодательства, УПК РФ при регламентации правил территориальной подследственности и подсудности различает понятия «место совершения преступления», «место начала преступления» и «место окончания преступления». В судебной практике по уголовным делам о хищениях безличных и электронных денежных средств при определении территориальной подсудности встречаются решения, в которых указанному различию не придается значение: место совершения преступления отождествляется с местом его окончания²⁶. Место фактического окончания длящегося преступления, фиксируемое местом прекращения непрерывно совершаемого преступления, а также место окончания деяния в составе продолжаемого преступления, фиксируемое местом совершения последнего противоправного деяния (независимо от места наступления общественно опасного последствия как результата нескольких деяний), соответствуют понятию «место окончания преступления», что позволяет при определении подследственности и подсудности руководствоваться не общим правилом (в зависимости от места совершения преступления – ч. 1 ст. 32, ч. 1 ст. 152 УПК РФ), а специальным правилом (в зависимости

²⁶ См., напр.: Апелляционное постановление Верховного суда Республики Адыгея от 17 марта 2022 г. № 22-112/2022 ; Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 апр. 2023 г. № 77-1711/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

от места окончания преступления – ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 152 УПК РФ).

Таким образом, местом совершения единого киберпреступления, объективная сторона которого выразилась в совершении нескольких противоправных действий, разделенных между собой как темпорально, так и территориально, надлежит считать место совершения каждого из указанных действий. При этом такое преступление с уголовно-процессуальной точки зрения следует считать «начатым в одном месте, а оконченным в другом месте», что определяет подследственность и подсудность уголовного дела по «месту окончания преступления» (понимаемого не в уголовно-правовом, а в уголовно-процессуальном смысле), т. е. по месту совершения последнего деяния, входящего в объективную сторону состава преступления (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 152 УПК РФ).

Например, вопрос о том, что считать местом совершения неоконченного с уголовно-правовой точки зрения единого киберпреступления, объективная сторона которого складывается из нескольких противоправных действий, совершённых субъектом в разных местах (предположим, что это предпринимаемые с использованием телефонной связи из разных мест неоднократные попытки виновного обмануть потерпевшего для завладения безналичными деньгами), с позиций уголовно-процессуального права должен решаться исходя из того, что таким местом признаются территории, на которых совершены все противоправные действия. Однако подследственность и подсудность по уголовному делу о таком преступлении будут определяться местом его окончания, т. е. тем местом, в котором субъектом совершено последнее противоправное действие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение вопроса о юридическом понятии места совершения преступления может быть найдено в рамках одного из двух

подходов: специально-отраслевого (понятие вырабатывается применительно к тем задачам, которые соответствующая отрасль связывает с данным вопросом) и общепотраслевого (предполагает выработку унифицированного понятия, применимого для решения задач любой отраслевой принадлежности).

Любой из подходов предполагает выработку понятия места совершения преступления на основании юридической фикции, т. е. место совершения преступления формально-юридически будет привязано к месту территориальной локализации какого-то одного из признаков состава преступления (обычно это место совершения деяния и (или) место наступления общественно опасного последствия).

С учетом разъяснений Пленума Верховного Суда РФ в судебной практике превалирует понимание того, что место совершения преступления определяется временем его совершения (ч. 2 ст. 9 УК РФ). Местом совершения преступления надлежит считать то место, в котором совершено общественно опасное действие (бездействие), независимо от места наступления последствий.

Местом совершения единого киберпреступления, объективная сторона которого выразилась в совершении нескольких противоправных действий, разделенных между собой как темпорально, так и территориально, надлежит считать место совершения каждого из указанных действий. При этом такое преступление с уголовно-процессуальной точки зрения следует считать «начатым в одном месте, а оконченным в другом месте», что определяет подследственность и подсудность уголовного дела по «месту окончания преступления» (понимаемого не в уголовно-правовом, а в уголовно-процессуальном смысле), т. е. по месту совершения последнего деяния, входящего в объективную сторону состава преступления (ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 152 УПК РФ).

Список литературы

1. Багаутдинов Ф. Н., Журба С. М. Актуальные проблемы определения территориальной подследственности мошенничеств, совершаемых с использованием современных средств связи // Уголовное право. 2019. № 3. С. 96–100.
2. Лукинов А. С. Место расследования телефонного мошенничества // Законность. 2014. № 9 (959). С. 43–44.
3. Фрост С. М., Федосов А. Е. Проблемы определения места расследования мошенничества с использованием электронных форм платежей // Законность. 2015. № 1 (963). С. 51–53.
4. Францифоров Ю. В. Определение места совершения телефонного мошенничества // Законность. 2016. № 2 (976). С. 51–53.
5. Степанов П. П., Грибанова Д. В. Место совершения хищения безналичных денег и территориальная подсудность уголовного дела // Уголовное право. 2023. № 9 (157). С. 49–62. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2023_9_49
6. Белобородов В. Б. Территориальный принцип действия уголовного закона: место совершения преступления как место наступления общественно опасных последствий // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2018. № 3. С. 89–101.
7. Ильина А. И. Правила действия уголовного закона в пространстве (сравнительно-правовое исследование) : моногр. М. : Юрлитинформ. 2012. 208 с.
8. Пикуров Н. И. К вопросу о пространственных пределах уголовно-правовой юрисдикции // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : материалы X междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 24–25 янв. 2013 г.). М. : Проспект, 2013. С. 123–128.
9. Тимошенко Ю. А. Место совершения преступления: уголовно-правовой и процессуальный аспекты // Законность. 2015. № 7 (969). С. 37–39.
10. Бойцов А. И. Действие уголовного закона во времени и пространстве. СПб. : Изд-во СПбГУ, 1995. 257 с.
11. Архипов А. В. Проблемы определения места совершения мошенничества в отношении безналичных денежных средств // Уголовное право. 2016. № 3. С. 4–10.
12. Щепельков В. Ф. Уголовный закон: преодоление противоречий и неполноты / под ред. Н. И. Пикурова. М. : Юрлитинформ, 2003. 416 с.
13. Буз С. И. Киберпреступления: понятие, сущность и общая характеристика // Юристы-правоведы. 2019. № 4 (91). С. 78–82.
14. Гузеева О. С. Действие Уголовного кодекса России в отношении интернет-преступлений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 10. С. 15–19.
15. Есаков Г. А. Место совершения преступления при хищении: новый подход судебной практики // Уголовное право. 2023. № 3 (151). С. 54–60. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2023_3_54
16. Павлюченко Ю. В. Место совершения преступления и момент его окончания по делам о мошенничестве в отношении безналичных денежных средств // Уголовное право. 2018. № 2. С. 69–78.

References

1. Bagautdinov F. N., Zhurba S. M. Actual Problems of Determining the Territorial Jurisdiction of Frauds Committed Using Modern Means of Communication. *Criminal Law*. 2019;3:96-100. (In Russ.)
2. Lukinov A. S. The Site of Investigation of Wire Fraud. *Zakonnost Journal*. 2014;9:43-44. (In Russ.)
3. Frost S. M., Fedosov A. Ye. The Problems of Determination of a Place of Investigation of Fraud Committed With Usage of Electronic Payments. *Zakonnost Journal*. 2015;1:51-53. (In Russ.)
4. Frantsiforov Yu. V. Location of a Telephone Fraud Crime Site. *Zakonnost Journal*. 2016;2:51-53. (In Russ.)
5. Stepanov P. P., Gribanova D. V. Locus Delicti of Theft of Non-Cash Funds and Territorial Jurisdiction of a Criminal Case. *Criminal Law*. 2023;9:49-62. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2023_9_49 (In Russ.)
6. Beloborodov V. B. Territorial Principle of Criminal Jurisdiction: Place Where the Crime Was Committed as the Place for the Onset of Socially Dangerous Consequences. *Moscow University Bulletin. Series 11. Law*. 2018;3:89-101. (In Russ.)
7. Ilina A. I. *Rules of the Application of Criminal Law in Space (Comparative Legal Study)*. Moscow: Yurlitin-form Publ.; 2012. 208 p. (In Russ.)
8. Pikurov N. I. On the Spatial Limits of Criminal Jurisdiction. In: *Criminal Law: Strategy for Development in the 21st Century*. Moscow: Prospekt Publ.; 2013. P. 123–128. (In Russ.)
9. Timoshenko Yu. A. A Crime Scene: Criminal Law and Procedural Aspects. *Zakonnost Journal*. 2015;7:37-39. (In Russ.)
10. Boitsov A. I. *Application of Criminal Law in Time and Space*. St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ.; 1995. 257 p. (In Russ.)
11. Arkhipov A. V. Problems of Detection of a Scene of Fraud Against Non-Cash Funds. *Criminal Law*. 2016;3:4-10. (In Russ.)

12. Shchepelkov V. F. *Criminal Law: Overcoming Contradictions and Gaps*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2003. 416 p. (In Russ.)
13. Buz S. I. Cyber Crimes: Concept, Essence and General Characteristic. *Jurist-Pravoved*. 2019;4:78-82. (In Russ.)
14. Guzeva O. S. The Criminal Code of the Russian Federation with Regard To Internet Crime. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2013;10:15-19. (In Russ.)
15. Esakov G. A. Locus Delicti in Misappropriation: the New Approach in Judicial Practice. *Criminal Law*. 2023;3:54-60. DOI: https://doi.org/10.52390/20715870_2023_3_54 (In Russ.)
16. Pavlyuchenko Yu. V. Crime Scene and Its Commission End-Time on Fraud Cases in Relation To Wire Funds Transfers. *Criminal Law*. 2018;2:69-78. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Роман Дмитриевич Шарапов, профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (Литейный пр., 44, Санкт-Петербург, 191104, Российская Федерация), профессор кафедры управления следственной деятельности (высшие академические курсы) Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9834-1174>; e-mail: srd72@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Roman D. Sharapov, Professor of the Department of Criminal Law, Criminology and Criminal-Executive Law of the St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation (44 Liteyny ave., St. Petersburg, 191104, Russian Federation), Professor of the Department of Investigative Activity Management (Higher Academic Courses) of the SK RF SPb Academy, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9834-1174>; e-mail: srd72@mail.ru

Поступила | Received
05.07.2024

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
13.09.2024

Принята к публикации | Accepted
17.09.2024

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В целях повышения качества публикуемых материалов все присланные работы (научные статьи, сообщения, обзоры, рецензии и т. д.) проходят рецензирование, а также проверку системой «Антиплагиат». К рассмотрению принимаются только оригинальные статьи, ранее не публиковавшиеся в других изданиях и не находящиеся на рассмотрении в других изданиях. Предоставляемая для публикации статья должна быть актуальной, обладать новизной, содержать постановку задач (проблем), описание основных результатов исследования, полученных автором, выводы. Статьи принимаются на русском и (или) английском языке. Материалы для публикации на английском языке представляются зарубежными авторами без перевода в какой-либо их части на русский язык.

Требования к оформлению рукописи научной статьи, направляемой в журнал

Рукопись научной статьи (далее – рукопись, статья) представляется в электронном виде в формате, поддерживаемом Microsoft Word версии 2007 или выше (doc, docx, rtf). Приоритетной формой представления рукописи является заполнение формы на сайте журнала <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. Рукопись статьи для публикации с лицензионным договором в 2 экземплярах и заявкой автора может быть также направлена на электронную почту редакции (nauka@siblu.ru).

Рукопись принимается на русском и английском языках, при этом она должна соответствовать профилю журнала и отражать результаты оригинальных научных исследований.

Общий объем рукописи (всех ее структурных элементов) должен составлять от 20 до 40 страниц машинописного текста или 40–45 тыс. знаков с учетом пробелов.

При наборе текста необходимо использовать шрифт Times New Roman. Размер шрифта для основного текста рукописи – 14 пт, сносок – 12; нумерация сносок сквозная. Межстрочный интервал – полуторный. Расстановка переносов не применяется.

Перед текстом статьи указывается **УДК**.

Статья в обязательном порядке должна включать следующие **структурные элементы**:

- название статьи;
- сведения об авторах и их аффилиации;
- аннотацию;
- ключевые слова;
- финансирование (при наличии);
- введение;
- основную часть статьи, состоящую из трех и более разделов, каждый из которых должен иметь собственное наименование;
- заключение;
- благодарности (данный раздел включается по усмотрению автора);
- список литературы на русском языке;
- список литературы на английском языке (References);
- информацию об авторах.

Наименования структурных элементов статьи «Аннотация», «Ключевые слова», «Финансирование», «Введение», «Заключение», «Благодарности», «Список литературы», «References» должны быть воспроизведены в тексте статьи. Структурные элементы статьи не нумеруются.

Название статьи (не более 10 слов) должно содержать основные ключевые слова, характеризующие содержание статьи. Указывается на русском и английском языках. Располагается в левой верхней части листа.

Авторы и их аффилиация указываются в следующей строке после названия статьи с выключкой влево. Данные приводятся без сокращений, на русском и английском языках (фамилия, имя, отчество, место работы (название организации, соответствующее указанному в ее уставе, город, страна), адрес электронной почты).

В обязательном порядке указываются идентификаторы (ORCID iD, Researcher ID и др.). Если таковые отсутствуют,

авторам необходимо предварительно зарегистрироваться на <https://orcid.org>.

Очередность упоминания авторов зависит от их вклада в выполненную работу. Авторы могут указываться в алфавитном порядке, если их вклад в исследование равноценен.

Аннотация (объем 250–300 слов) – самостоятельный источник информации о статье, краткая характеристика работы, представляется на русском и английском языках. Аннотация должна быть логичной и отражать основное содержание статьи (предмет, цель, методы и выводы исследования). Сведения, содержащиеся в названии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например, «автор статьи рассматривает...»). Исторические справки, если они не составляют основное содержание публикации, описание ранее опубликованных работ и общеизвестные положения, в аннотации не приводятся. Рекомендуется составлять аннотацию в соответствии со структурой ее основной части, выбирая из каждого раздела самые важные сведения, дающие в совокупности полное представление о содержании статьи.

Аннотацию рекомендуется составлять после завершения работы над статьей. Особое внимание следует уделить качеству перевода.

Ключевые слова (5–10 слов или словосочетаний) должны отражать специфику темы, объект и результаты исследования. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

Финансирование – факультативный структурный элемент, включающийся в статью при наличии финансовой поддержки исследования юридическими и физическими лицами. Здесь может содержаться указание на то, за счет каких грантов, контрактов, стипендий удалось провести исследование.

Введение должно содержать обоснование актуальности и новизны темы исследования, обзор литературы по теме исследования, постановку исследовательской проблемы, формулирование гипотезы исследования, описание методов, которые использовались для получения результатов, указание на цели и задачи исследования.

Основная часть статьи, состоящая из трех и более разделов, включает в себя фактические результаты исследования, их интерпретацию, в том числе оценку соответствия полученных результатов гипотезе исследования, обобщение его итогов, сравнение с результатами других исследователей, предложения по практическому применению результатов исследования, а также по направлению будущих исследований.

Заключение содержит главные идеи статьи, итоги исследования без дословного воспроизведения формулировок, содержащихся в основной части статьи.

Благодарности. Данный структурный элемент включается в статью по усмотрению автора в целях выражения признательности коллегам за помощь в подготовке статьи, критические комментарии, которые позволили улучшить содержание рукописи, благодарности за поддержку исследования людям и организациям.

Список литературы должен содержать ссылки на все научные источники информации, упомянутые в тексте статьи.

Литература, используемая при написании статьи, должна отражать современное состояние вопроса, включать публикации как в отечественных, так и в зарубежных журналах и изданиях.

Список приводится в конце статьи, выстраивается по порядку упоминания источников в тексте, а не по алфавиту, независимо от названия и языка источника, и пронумеровывается. В одном пункте перечня следует указывать только один источник информации.

Список литературы на русском языке оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» и тщательно выверяется.

В списке литературы сведения об используемом издании должны обязательно содержать указание на издательство, общее количество страниц в используемом издании либо на конкретные страницы, где содержится соответствующий материал, если издание имеет периодический характер.

Если источник имеет DOI, то его указание является обязательным.

По тексту статьи даются отсылки к необходимому номеру библиографической записи из составленного списка, которые приводятся в квадратных скобках. Если отсылка к источнику информации в тексте статьи встречается несколько раз, то в квадратных скобках повторно указывается его номер из списка (без каких-либо изменений в самом библиографическом списке). В случае прямого цитирования обязательно указывают номер страницы (например: [1, с. 25], [1, с. 59–60]).

Обязательные параметры списка литературы:

- не менее 10–12 источников, из них: не менее 25 % источников – зарубежные (из которых 10 % – статьи из журналов, индексируемых в Web of Science, Scopus; работы на английском, немецком, французском языках, опубликованные в периодических научных изданиях (не дополнительных выпусках), а также статьи в сборниках трудов конференций и монографии, опубликованные в издательствах, не замеченных в применении недобросовестной издательской политики);
- не более 15 % источников – монографии;
- ссылки на литературу, опубликованную ранее 2009 г., должны быть единичными, кроме исследований, отражающих исторический аспект проблемы;
- не допускается самоцитирование. В случае невозможности избежать упоминания о ранее опубликованных автором трудах следует указать лишь на то, что автор уже рассматривал данный вопрос, при этом ссылки на опубликованные труды в тексте статьи не делаются, и в списке литературы они не приводятся.

Не включаются в список литературы следующие внеучастные источники информации:

- диссертации, авторефераты диссертаций;
- учебники, учебные пособия;
- нормативные правовые акты и комментарии к ним, судебные акты;
- правила, стандарты, патентные документы;
- словари, энциклопедии, другие справочники;
- доклады, отчеты, протоколы, данные статистики;
- средства массовой информации, интернет-ресурсы.

Ссылки на перечисленные внеучастные источники информации приводятся в подстрочных сносках.

Подстрочные сноски оформляются как примечания, вынесенные из текста вниз страницы, со сквозной нумерацией в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

В списке литературы на английском языке (**References**) порядок источников должен соответствовать русскоязычному списку литературы. Ссылки на источники оформляются в формате Vancouver. После описания источника необходимо указать язык издания, например, если оно было опубликовано на русском языке – (In Russ.). Для англоязычных источников это правило не применяется. Если источник написан на латинице (на немецком, французском и проч.), он должен быть процитирован в оригинальном виде.

При переводе русскоязычных источников и источников на других кириллических языках рекомендуется проверять наличие официального опубликованного перевода.

Транслитерация производится по стандарту BSI и применяется в следующих случаях:

- для обозначения фамилии, имени, отчества (при наличии) авторов источника;
- для собственных названий издательств, например: Nauka, Yurlitinform;
- если нет информации об использовании журналом англоязычного названия (рекомендуется проверить на официальном сайте данного журнала).

При подготовке списка литературы можно обратиться к автоматическим системам подготовки списка литературы (EndNote, Mendeley, Zotero и др.)

В блоке «**Информация об авторах**» для каждого автора указываются: полные фамилия, имя, отчество (при наличии), должность, место работы и его полный юридический адрес, ученая степень, ученое звание, почетное звание, все имеющиеся идентификаторы автора, адрес электронной почты, а также контактный номер телефона, который будет использован только для связи редакции с автором и не будет публиковаться в журнале и (или) на его сайте.

Формулы, таблицы и рисунки, приводимые в статье, должны быть пронумерованы, а рисунки и таблицы также и названы, к ним должны быть отсылки в тексте статьи. В таблицах не должно быть пустых граф. Простые внутривстрочные и однострочные формулы, а также рисунки и таблицы должны быть набраны без использования специальных редакторов. Рисунки и формулы также прилагаются к статье отдельными файлами в формате JPEG с разрешением не менее 300 dpi.

Не допускаются во всех структурных элементах статьи:

- набор шрифтом «все прописные»;
- полужирное начертание;
- наличие двух и более пробелов подряд;
- знаки табуляции;
- абзацный отступ пробелами и (или) знаком табуляции;
- мягкий перенос;
- разреженный и (или) уплотненный шрифт.

В случае несоответствия статьи установленным требованиям к оформлению и (или) содержанию решением редакционной коллегии статья отклоняется, о чем автор информируется по электронной почте.

За достоверность приведенных в статье сведений ответственность несут ее авторы.

INFORMATION FOR AUTHORS

In order to improve the quality of published materials, all submitted works (scientific articles, messages, reviews, etc.) are reviewed and checked by the “Antiplagiat” system. Only original articles that have not been previously published and are not pending in other publications are accepted for consideration. The article submitted for publication should be relevant, have novelty, contain a statement of tasks (problems), a description of the main research results obtained by the Author, conclusions. Articles are accepted in Russian and/or English. Materials for publication in English are submitted by foreign Authors without translation in any part of them into Russian.

Requirements to the formatting of the scientific article submitted to the journal

The manuscript of the scientific article (hereinafter referred to as the manuscript/article) shall be submitted in electronic version, in the format supported by Microsoft Word 2007 or higher (doc, docx, rtf). The priority form of the Article submission is the filling of the form at our web-site <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. The manuscript of the article to be published with the license agreement (in duplicate) and the Author's request enclosed may also be sent to the editorial office's e-mail (nauka@siblu.ru).

The manuscript shall be accepted in Russian and English, hereby it should comply with the Journal's profile and highlight the results of the original scientific research.

The total volume of the article (including all the article elements) must be 20 to 40 type-written pages or 40,000–45,000 characters (blank spaces included).

For the text typing use Times New Roman font. Font size for the body of the Article – 14 pt, footnotes – 12; footnote numbering – consecutive. Line spacing – 1.5. No hyphenation.

UDC Code before the text of the Article is mandatory.

The Article must include the following **structural elements**:

- Title of the Article;
- The Authors and Their Affiliation;
- Abstract;
- Keywords;
- Funding (if any);
- Introduction;
- the body of the Article consisting of three or more sections each having its own title;
- Conclusion;
- Acknowledgements (to be included at the Author's discretion);
- References (in Russian)
- References (in English);
- Information about Authors.

The titles of the structural elements (“Abstract”, “Keywords”, “Funding”, “Introduction”, “Conclusion”, “References”) must be stated in the text of the Article. The Article structural elements shall not be numbered.

Title of the Article (maximum 10 words) must contain the main key words. Shall be provided in Russian and English. Left-aligned in the top of the page.

The Authors and their affiliation are indicated on the line right after the title of the article (research paper), aligned to the left. The data is given without abbreviations, in Russian and English (last name, first name, patronymic (if any), place of work (name of the organization corresponding to that specified in its charter, city, country), e-mail address).

Authors must state their identifiers (ORCID iD, Researcher ID). If they have no identifiers the Authors should first sign in at: <https://orcid.org>.

The sequence of the enumeration of the Authors is based on their contribution to the work completed. If the contribution to the research is equal the Authors may be listed alphabetically.

Abstract (250–300 words) – independent source of information of the Article, brief characteristic of the Work, shall be

provided in Russian and English. The Abstract must be logical and highlight the main contents of the Article (subject, objective, methods and conclusions of the study). The data contained in the title of the Article must not be repeated in the text of the Abstract. Avoid excessive introductory phrases, like “the Author of the article reviews...”. Historical data (unless they are the main contents of the Article), description of the previously published works and commonly known provisions shall not be included into the Abstract. We recommend to make up the Abstract in accordance with the structure of the body of the Article selecting the most important data from each section to provide in aggregate the comprehensive idea of the contents of the Article.

The Abstract should be made up after the completion of the work on the Article. Special emphasis should be given to the quality of the translation.

Keywords (5–10 words or word-combinations) should highlight the specific features of the topic, object and findings of the study. The Keywords must be separated with a semi-colon.

Funding is an optional structural element included in the article if there is financial support for the study by legal entities and (or) individuals. This may contain an indication of what grants, contracts, scholarships were used to conduct the study.

Introduction shall include the substantiation of the topicality and novelty of the study, review of the literature on the study subject-matter, study problem setting, definition of the study hypothesis, description of the methods used to obtain the findings, definition of the study objectives and tasks.

The body (main part) of the Article consisting three or more sections, contains the actual findings of the study, interpretation thereof, including compliance of the findings obtained with the study hypothesis, limitations of the study and generalization of its outcomes, comparison with the findings of other researchers, proposals on the future practical application of the future studies.

Conclusion contains the main ideas of the body of the Article, outcomes of the study without verbatim repetition of the definitions included in the body of the Article.

Acknowledgements. This structural element shall be included into the Article at the Author's discretion to express appreciation to the colleagues for the help with the Article preparation, including critical comments which enabled the manuscript improvement, gratitude for the financial support of the study by people and institutions.

References section shall contain references to all the scientific information sources mentioned in the text of the Article.

The literature used for the Article writing shall highlight the present-day state of the problem and include publications in both Russian and international journals and editions.

The Reference list is provided at the end of the Article and made up in the order the sources are referred to in the text, not alphabetically, regardless of the original title and language, the listed references shall be numbered. One list item shall include only one information source.

The *references in Russian* shall be made up in accordance with GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making” and carefully checked.

The list of references must state the publishing house, total number of pages in the edition used, or specific pages containing the relevant materials if the edition is periodical.

If the reference has a DOI it must be stated.

In the text of the Article references to the specific number of the bibliographic record from the list shall be provided in square brackets. If the reference to the information source in the text of the Article is made several times, the source number from the list shall be repeated in the square brackets (without any changes in the List of References itself). In case of direct citation the page number must be provided (for example: [1, p. 25], [1, p. 59–60]).

Mandatory parameters of the List of References:

- minimum 10–12 sources, including: minimum 25 % sources – international (out of which 10 % – articles from the journals indexed in Web of Science, Scopus; works in English, German, French published in the scientific periodicals (not supplementary issues!) as well as articles in the collections of proceedings of the conferences and monographs published in the reputable publishing houses);

- maximum 15 % sources – monographs;
- references to the literature published before 2009 must be single, except studies containing historical aspect;
- avoid self-citation. If it is impossible to mention the previously published works, just mention in the Article that the Author has already reviewed this issue, in this case no references to the published works should be included into the list of references.

The following extrascientific information sources shall not be included into the list of references:

- dissertations, author's abstracts of the dissertations;
- text books, workbooks;
- statutes and regulatory acts, judicial acts;
- rules, standards, patents;
- dictionaries, encyclopedias, other reference books;
- reports, statements, protocols, statistics data;
- mass media, the Internet resources.

References to the extrascientific information sources above shall be provided in the footnotes.

The footnotes shall be made as notes to the text provided at the bottom of the page, consecutively numbered as per GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making”.

In the “**References**” (*in English*), the order of sources should correspond to the Russian-language list of references. References to sources are made in Vancouver format. After describing the source, it is necessary to indicate the language of the publication, for example, if it is published in Russian – (In Russ.). For English-language sources, this rule does not ap-

ply. If the source is written in Latin (German, French, etc.), it must be quoted in its original form.

When translating Russian-language sources and sources in other Cyrillic languages, it is recommended to check the availability of an official published translation.

Transliteration shall be applicable in the following cases:

- to provide the surname, given name and patronymic (if applicable) of the Authors of the reference;
- for the proper names of the publishing houses, for example, Nauka, Yurlitinform;
- if the information of the use of the English title by the Journal it not available (check by the journal official web-site is recommended).

The transliteration shall be provided as per BSI standard.

To prepare the list of references automatic systems for the preparation of the list of references may be used (EndNote, Mendeley, Zotero, etc.)

In the “**Information about Authors**” section, for each Author, the following is indicated: full surname, first name, patronymic (if any), position, place of work and its full legal address, academic degree, academic title, honorary title, all available identifiers of the Author, e-mail address, as well as a contact phone number, which will be used only for communication between the Editorial office and the Author and will not be published in the journal and (or) on its website.

Formulae, figures, table. All the formulae, tables and figures must be numbered, and the figures and tables – also titled, there must be references to them in the body of the Article. The tables must not have blank columns. Simple inline and single-line formulae as well as figures and tables must be typed without using special editor software. Figures and formulae shall be attached to the Article as separate files in JPEG-format, resolution – min. 300 dpi.

In the Article elements above the following shall not be admissible:

- using Caps Lock,
- bold font,
- two or more consecutive blank spaces,
- tabulation symbols,
- paragraph indent using blank spaces and tabulation character,
- soft hyphens,
- sparse or condensed font.

If the Article does not comply with the requirements to the lineup and/or contents above the editorial board shall decline the Article and notify the Author by e-mail.

The reliability of the data used in the texts shall be the Authors' responsibility.

Научный журнал «Сибирское юридическое обозрение»

Редакторы: *Л. А. Зарубина, О. В. Арефьева*
Редактор текстов на английском языке: *С. Ж. Капкенов*
Компьютерная верстка и оформление: *Л. А. Зарубина*
Дизайн обложки: *О. Ю. Шелихов*

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 19 апреля 2019 г. Регистрационный номер ПИ № ФС 77-75350

Индекс в подписном каталоге «Почта России» – ПП812

Свободная цена

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов научного журнала «Сибирское юридическое обозрение» ссылка на журнал обязательна

© Редакция научного журнала «Сибирское юридическое обозрение», 2024

Адрес издателя и редакции: ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Дата выхода в свет: 28.11.2024

Подписано в печать 12.11.2024

Тираж 200 экз.

Формат 70 x 100 / 16. Усл. печ. л. 15,6. Уч.-изд. л. 16,98.

Отпечатано в ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»

Адрес типографии: ул. Жукова, 107, Омск, 644046, Российская Федерация

Scientific journal “Siberian Law Review”

Editors: *L. A. Zarubina, O. V. Arefeva*
Text editor in English: *S. Zh. Kapkenov*
Desktop publishing and design: *L. A. Zarubina*
Cover desing: *O. Yu. Shelikhov*

The journal is registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Communications (Roskomnadzor) at April 19, 2019. Registration No. PI № FS 77-75350

Index in the subscription catalog “Russian Post” – PP812

Price discretion

When reprinting or reproducing by any means in whole or in part the materials of the scientific journal “Siberian Law Review” reference to it is obligatory

© The editorial board of the scientific journal “Siberian Law Review”, 2024

Address of the publisher and the editorial office: 12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Release date: 28.11.2024

Signed print 12.11.2024

Circulation 200 copies.

Format 70 x 100 / 16. Cond. pr. pg. 15.6. Edit. pr. pg. 16.98.

Printed in LLC “Printing Center “Tatyana”

Printing office address: 107 Zhukova st., Omsk, 644046, Russian Federation