



**НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ  
(РАБОТА НАД ОШИБКАМИ)**

**Материалы XVII Всероссийской  
научно-практической конференции**

**выпуск 17**

ТЮМЕНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПУСКНИКОВ  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ТЮМЕНСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ  
ОРГАНИЗАЦИИ «АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»

НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ —  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ  
(РАБОТА НАД ОШИБКАМИ)

Материалы XVII Всероссийской  
научно-практической конференции

ВЫПУСК 17

Тюмень  
Вектор Бук, 2021

**УДК 342.7**  
**ББК 4400.32**  
**К16**

**НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ (РАБОТА НАД ОШИБКАМИ).** Вып. 17: Сборник научных статей по материалам XVII Всероссийской научно-практической конференции (г. Тюмень, июнь 2021 г.) / Под науч. ред. Н. М. Добрынина. Тюмень: Вектор Бук, 2021. 264 с.

**ISBN 978-5-91409-540-3 (Вып. 17)**

**ISBN 978-5-91409-302-7**

В сборнике представлены статьи участников конкурсов научных и творческих работ в рамках XVII Всероссийской научно-практической конференции, состоявшейся в апреле-июне 2021 года в г. Тюмени.

Авторы — молодые ученые, аспиранты, студенты и школьники — поделились мыслями об изменениях в Конституции Российской Федерации, а также об актуальных проблемах различных отраслей российского права.

Издание адресовано работникам органов государственной власти и местного самоуправления, преподавателям, студентам, широкому кругу заинтересованных читателей.

**УДК 342.7**

**ББК 4400.32**

Научный редактор:

**Добрынин Н. М.**, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник науки и образования Тюменской области, доктор юридических наук, профессор, президент Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета.

Заместитель редактора, ответственный за выпуск:

**Карасев Р. Е.**, руководитель направлений апелляционного обжалования и исполнения судебных актов Группы юридических компаний «Лекс», к. ю. н.

Редакционная коллегия:

**Крылова А. С.**, помощник исполнительного директора ТРООВ ТюмГУ;

**Сивачёв В. И.**, начальник отдела контроля и обеспечения деятельности Правительства области управления организационно-контрольной работы аппарата губернатора Тюменской области;

**Сумачев А. В.**, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса ЮГУ, д. ю. н., профессор;

**Ушивцева Д. А.**, руководитель правовых проектов ООО «Нефтегазовый Независимый Консалтинг», к. ю. н.;

**Цыбуляк С. И.**, начальник отдела административной реформы управления нормативно-аналитической работы аппарата губернатора Тюменской области, к. ю. н.

Корректор:

**Федосова М. В.**



***Уважаемый читатель!***

У Вас в руках сборник статей по материалам XVII Всероссийской научно-практической конференции «**Новеллы Конституции Российской Федерации — настоящее и будущее (работа над ошибками)**».

Непростая ситуация в государстве подвела к необходимости проведения конференции в необычном формате: 30 апреля 2021 года проведено пленарное заседание и работа на 16 секциях, посвященных актуальным проблемам всех отраслей российского права; 3 июня 2021 года были подведены итоги дискуссии и объявлены результаты конкурса научных работ студентов вузов страны, а также конкурса творческих работ учащихся Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Тема конференции в настоящее время чрезвычайно актуальна. Состоялся полезный разговор. Широкая дискуссия по обозначенной проблеме, надеемся, приобщила молодых людей к судьбам России, выявила заинтересованность участников диалога в становлении в стране цивилизации права, формировании на основе народного суверенитета, народовластия, высокой правовой культуры подлинно правового демократического и социально ориентированного государства.

С пожеланием новых встреч.

С уважением,

***Николай Добрынин,***  
*Заслуженный юрист Российской Федерации,*  
*Почетный работник науки и образования*  
*Тюменской области,*  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*президент Тюменской региональной*  
*общественной организации выпускников*  
*Тюменского государственного университета*

ТЮМЕНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПУСКНИКОВ  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ТЮМЕНСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ  
ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»

## ПРОГРАММА

XVII Всероссийской научно-практической конференции  
*«Новеллы Конституции Российской Федерации — настоящее и будущее  
(работа над ошибками)»*

*г. Тюмень  
30 апреля — 3 июня 2021 г.*

## ПОРЯДОК РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ

### 30 апреля (1-я часть)

**Открытие конференции:** аудитория № 406, Институт государства и права ТюмГУ, ул. Ленина, 38.

•09:00 — Общая встреча-собрание студентов первого курса института.

•09:05 — **Приветственное слово:**

**Добрынин Николай Михайлович**, президент Тюменской региональной общественной организации выпускников ТюмГУ, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник науки и образования Тюменской области, доктор юридических наук, профессор.

**•09:10 — Выступления:**

1. **Авдеев Дмитрий Александрович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ.

Тема выступления: *«Конституционно-правовая реформа — 2020: замыслы и перспективы»*.

2. **Охотникова Елизавета Борисовна**, студентка 3-го курса, гр. 27Ю182, направление «Юриспруденция».

Тема выступления: *«Система ювенальной юстиции: лучшие зарубежные практики для реализации задач обновленной Конституции России»*. Научный руководитель: Краснова Татьяна Владимировна.

3. **Малштейн Елизавета Викторовна**, студентка 3-го курса, гр. 27ПОНбс181, направление «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Тема выступления: *«Конституционное право на свидетельский иммунитет»*. Научный руководитель: Авдеев Дмитрий Александрович.

4. **Ларионов Алексей Сергеевич**, студент 4-го курса, гр. 27Ю176, направление «Юриспруденция».

Тема выступления: *«Поправки в Конституцию РФ через призму заключений Венецианской комиссии»*. Научный руководитель: Григорьев Александр Сергеевич.

5. **Зинченко Александра Олеговна**, студентка 4-го курса, гр. 27ПОНбс171, направление «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Тема выступления: *«Об упрощенных моделях правопонимания для преподавания правовых знаний в России»*. Научный руководитель: Кириллов Дмитрий Александрович.

6. **Калашников Никита Анатольевич**, студент 3-го курса, гр. 27Ю181, направление «Юриспруденция».

Тема выступления: *«Соотношение конституционных прав человека и новых мер пресечения в уголовном процессе»*. Научный руководитель: Сидорова Наталья Вячеславовна.

**•09:00–18:00 — работа в секциях участников конференции.**

**ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ**

**3 июня (2-я часть)**

**•09:00–09:55** — Регистрация участников конференции.

**•10:00** — *Вступительное слово:*

**Добрынин Николай Михайлович**, президент Тюменской региональной общественной организации выпускников ТюмГУ, Заслуженный юрист Российской Федерации, Почетный работник науки и образования Тюменской области, доктор юридических наук, профессор.

**•10:15–10:45 — Выступления:**

1. **Чепурко Глория Дмитриевна**, студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
2. **Леванова Екатерина Сергеевна**, студентка 2-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
3. **Матыченко Ирина Александровна**, студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
4. **Гончарова Наталья Александровна**, студентка 3-го курса направления «Юриспруденция» Института государства и права ТюмГУ.
5. **Гурьева Людмила Александровна**, студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
6. **Скорикина Дарья Андреевна**, ученица 11 «Д» класса Гимназии ТюмГУ.

**•10:55 — Оглашение итогов конкурсов научных и творческих работ, награждение победителей и призеров, научных и творческих руководителей:**

1. **Чепурко Глория Дмитриевна** — победитель конкурса научных работ, студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
2. **Курсова Оксана Александровна** — руководитель научной работы победителя конкурса Чепурко Глории Дмитриевны, доцент кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права ТюмГУ, кандидат юридических наук, доцент.
3. **Скорикина Дарья Андреевна** — победитель конкурса творческих работ, ученица 11 «Д» класса Гимназии ТюмГУ.
4. **Авдеев Дмитрий Александрович** — руководитель творческой работы победителя конкурса Скориковой Дарьи Андреевны, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ, кандидат юридических наук, доцент.
5. **Леванова Екатерина Сергеевна** — призер конкурса научных работ, студентка 2-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.
6. **Абакумова Ольга Александровна** — руководитель научной работы призера конкурса Левановой Екатерины Сергеевны, доцент кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права ТюмГУ, кандидат юридических наук, доцент.
7. **Матыченко Ирина Александровна** — призер конкурса научных работ,

студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.

8. **Гончарова Наталья Александровна** — призер конкурса научных работ, студентка 3-го курса направления «Юриспруденция» Института государства и права ТюмГУ.

9. **Гурьева Людмила Александровна** — призер конкурса научных работ, студентка 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права ТюмГУ.



**ТЮМЕНСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫПУСКНИКОВ  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

---

**РЕШЕНИЕ**  
правления организации

от 21.05.2021 г.

№ 2

Об итогах конкурсов научных и творческих работ в рамках XVII Всероссийской научно-практической конференции *«Новеллы Конституции Российской Федерации – настоящее и будущее (работа над ошибками)»*

Заслушав информацию помощника исполнительного директора А. С. Крыловой об итогах рецензирования независимыми экспертами-практиками научных и творческих работ и в соответствии с п. 2.2 Положения о конкурсах научных и творческих работ, правление решило:

1. Признать по итогам конкурса научных работ:

1.1. Победителем:

1.1.1. Чепурко Глорию Дмитриевну, студентку 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права Тюменского государственного университета, наградить её ценным призом и Дипломом;

1.2. Призёрами:

1.2.1. Леванову Екатерину Сергеевну, студентку 2-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права Тюменского государственного университета, занявшую второе место, наградить её ценным призом и Дипломом;

1.2.2. Никитину Анну Евгеньевну, адъюнкта адъюнктуры федерального государственного казенного учреждения высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», занявшую второе место, наградить её ценным призом и Дипломом;

1.2.3. Матыченко Ирину Александровну, студентку 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права Тюменского государственного университета, занявшую второе место, наградить её ценным призом и Дипломом;

1.2.4. Байбурина Руслана Ильдаровича, студента Института права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет», занявшего третье место, наградить его ценным призом и Дипломом;

1.2.5. Гончарову Наталью Александровну, студентку 3-го курса направления

«Юриспруденция» Института государства и права Тюменского государственного университета, занявшую третье место, наградить её ценным призом и Дипломом;

1.2.6. Гурьеву Людмилу Александровну, студентку 1-го курса магистерской программы «Магистр права» Института государства и права Тюменского государственного университета, занявшую третье место, наградить её ценным призом и Дипломом.

2. Признать по итогам конкурса творческих работ *«Как нам обустроить Россию? (посильные соображения)»*:

2.1. Победителем:

2.1.1. Скорикову Дарью Андреевну, ученицу 11 «Д» класса Гимназии Тюменского государственного университета, наградить её ценным призом и Дипломом;

2.2. Призёрами:

2.2.1. Устамчука Андрея Анатольевича, ученика 11 «В» класса муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения – Гимназии города Новый Уренгой Ямало-Ненецкого автономного округа, занявшего второе место, наградить его ценным призом и Дипломом;

2.2.2. Суйунтбекову Айике Нурислановну, ученицу 10 «Б» класса муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения «Средняя школа № 12» города Новый Уренгой Ямало-Ненецкого автономного округа, занявшую третье место, наградить её ценным призом и Дипломом.

3. Предложить Совету при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения наградить:

3.1. Специальными призами:

3.1.1. Галееву Диану Адильхановну, ученицу 9 «Б» класса муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 2» города Лангепас Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

3.1.2. Шевченко Руслана Андреевича, ученика 11 «Б» класса муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 3» города Радужный Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

3.2. Благодарственными письмами:

3.2.1. Жакун Татьяну Геннадьевну, учителя истории и обществознания муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 2» города Лангепас Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, руководителя творческой работы Галеевой Дианы Адильхановны;

3.2.2. Пиримову Зарину Султановну, учителя истории муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 3» города Радужный Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, руководителя творческой работы Шевченко Руслана Андреевича.

4. Наградить специальными призами Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета:

4.1. Сирачеву Аишу Шавкатовну, ученицу 11 класса муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Новоатъяловская средняя общеобразовательная школа» «Асланинская средняя общеобразовательная школа» Ялуторовского района Тюменской области;

4.2. Ишметову Варвару Рафаэлевну, ученицу 11 «А» класса муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 9 с углубленным изучением отдельных предметов» города Тобольска Тюменской области.

5. Наградить Благодарственными письмами Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета:

5.1. Рахимова Шамиля Бахтибаевича, учителя истории и обществознания муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Новоатъяловская средняя общеобразовательная школа» «Асланинская средняя общеобразовательная школа» Ялуторовского района Тюменской области, руководителя творческой работы Сирачевой Аиши Шавкатовны;

5.2. Аширбакиеву Арину Юрьевну, учителя истории и обществознания муниципального автономного общеобразовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 9 с углубленным изучением отдельных предметов» города Тобольска Тюменской области, руководителя творческой работы Ишметовой Варвары Рафаэлевны.

6. Предложить Солженицыной Н. Д., президенту Русского благотворительного Фонда Александра Солженицына, отметить специальными призами — книгами классика — победителей, призёров творческого конкурса и их руководителей.

7. Наградить Почётной грамотой Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета руководителей победителей и призёров конкурсов:

7.1. Авдеева Дмитрия Александровича, доцента кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидата юридических наук, доцента, руководителя творческой работы победителя конкурса Скориковой Дарьи Андреевны;

7.2. Курсову Оксану Александровну, доцента кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидата юридических наук, доцента, руководителя научной работы победителя конкурса Чепурко Глории Дмитриевны;

7.3. Забродину Анжелу Валентиновну, учителя истории и обществознания муниципального автономного общеобразовательного учреждения — Гимназии города Новый Уренгой Ямало-Ненецкого автономного округа, руководителя творческой работы призёра конкурса Устамчука Андрея Анатольевича;

7.4. Абакумову Ольгу Александровну, доцента кафедры трудового права и предпринимательства Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидата юридических наук, доцента, руководителя научной работы призёра конкурса Левановой Екатерины Сергеевны;

7.5. Бучакову Марину Александровну, доцента, начальника кафедры конституционного и международного права федерального государственного казенного учреждения высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктора юридических наук, доцента, руководителя научной работы призёра конкурса Никитиной Анны Евгеньевны;

7.6. Юсупова Рахимьяна Галимьяновича, профессора кафедры уголовного права и

процесса Института права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет», доктора юридических наук, профессора, руководителя научной работы призёра конкурса Байбурина Руслана Ильдаровича;

7.7. Бахтиярову Ксению Васильевну, учителя истории и обществознания муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения «Средняя школа №12» города Новый Уренгой Ямало-Ненецкого автономного округа, руководителя творческой работы призёра конкурса Суйунтбековой Айике Нурислановны.

8. Наградить Благодарственным письмом Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета:

8.1. За активное участие в проведении экспертизы научных и творческих работ:

8.1.1. Дубровина Олега Николаевича, директора ООО «Консалтинговая группа "Альта"»;

8.1.2. Карасёва Романа Евгеньевича, руководителя отдела апелляционного обжалования в г. Краснодаре Группы юридических компаний «Лекс», кандидата юридических наук;

8.1.3. Крылову Анастасию Сергеевну, студентку 4-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета, направление «Юриспруденция», помощника исполнительного директора Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета;

8.1.4. Сумачёва Алексея Витальевича, профессора кафедры уголовного права и уголовного процесса Югорского государственного университета, доктора юридических наук, профессора;

8.1.5. Ушивцеву Диану Александровну, руководителя правовых проектов ООО «Нефтегазовый Независимый Консалтинг», кандидата юридических наук;

8.1.6. Цыбуляка Сергея Ивановича, начальника отдела административной реформы управления нормативно-аналитической работы аппарата губернатора Тюменской области, кандидата юридических наук;

8.1.7. Коллектив прокуратуры Тюменской области.

8.2. За содействие по участию школьников общеобразовательных учреждений в конкурсе творческих работ:

8.2.1. Райдера Алексея Владимировича, заместителя губернатора, директора департамента образования и науки Тюменской области;

8.2.2. Афанасьева Максима Викторовича, главу города Тобольска Тюменской области;

8.2.3. Рейна Виктора Александровича, главу Бердюжского муниципального района Тюменской области;

8.2.4. Кузнецова Олега Анатольевича, главу Омутинского муниципального района Тюменской области;

8.2.5. Саукова Леонида Николаевича, главу Упоровского муниципального района Тюменской области;

8.2.6. Касенову Светлану Анатольевну, главу Заводоуковского городского округа Тюменской области;

8.2.7. Кухарука Руслана Николаевича, главу города Тюмени Тюменской области;

8.2.8. Ледакова Александра Леонидовича, главу Голышмановского городского

округа Тюменской области;

8.2.9. Ломовцева Сергея Николаевича, главу Ишимского муниципального района Тюменской области;

8.2.10. Иванова Александра Вениаминовича, главу Сладковского муниципального района Тюменской области;

8.2.11. Золотухина Евгения Михайловича, главу администрации Ярковского муниципального района Тюменской области.

9. Наградить Благодарственным письмом Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета за многолетнее сотрудничество и поддержку в проведении конкурсов творческих работ «Как нам обустроить Россию? (посильные соображения)» среди учащихся общеобразовательных учреждений Тюменской области Солженицыну Наталию Дмитриевну, президента Русского благотворительного Фонда А. Солженицына.

10. Наградить Почётной грамотой Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета за активное участие в конкурсе научных работ коллективы кафедр Института государства и права Тюменского государственного университета:

10.1. Конституционного и муниципального права;

10.2. Трудового права и предпринимательства;

10.3. Уголовного права и процесса.

11. Наградить Благодарственным письмом Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета за участие в конкурсе научных работ коллектив кафедры гражданского права и процесса Института государства и права Тюменского государственного университета.

12. Наградить Благодарственным письмом Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета за активное содействие в проведении конкурса научных работ:

12.1. Зайцеву Ларису Владимировну, исполняющую обязанности директора Института государства и права Тюменского государственного университета;

12.2. Романчука Ивана Сергеевича, ректора Тюменского государственного университета.

13. Наградить Дипломами Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета молодых учёных, магистрантов, студентов и школьников, принявших участие в конкурсах научных и творческих работ.

14. Направить Благодарственные письма Тюменской региональной общественной организации выпускников Тюменского государственного университета руководителям вузов и директорам школ Тюменской области за участие в конкурсах научных и творческих работ.

15. Допустить к публикации в сборнике статей по материалам XVII Всероссийской

научно-практической конференции работы победителей, призёров, номинантов специальных призов конкурса, набравших от 30 до 40 баллов.

Президент организации

Н. М. Добрынин

## НЕЗАВИСИМЫЕ ЭКСПЕРТЫ КОНКУРСА НАУЧНЫХ И ТВОРЧЕСКИХ РАБОТ:

**Дубровин Олег Николаевич**, директор ООО «Консалтинговая группа “Альта”»;  
**Карасев Роман Евгеньевич**, руководитель направлений апелляционного обжалования и исполнения судебных актов Группы юридических компаний «Лекс», кандидат юридических наук;

**Крылова Анастасия Сергеевна**, помощник исполнительного директора, студентка 4-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета (направление «Юриспруденция»);

**Сумачёв Алексей Витальевич**, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор;

**Ушивцева Диана Александровна**, руководитель правовых проектов ООО «Нефтегазовый Независимый Консалтинг», кандидат юридических наук;

**Цыбуляк Сергей Иванович**, начальник отдела административной реформы управления нормативно-аналитической работы аппарата губернатора Тюменской области, кандидат юридических наук;

**коллектив прокуратуры Тюменской области** (прокурор В. В. Московских).

**НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ:  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

**© 2021 г. Н. М. Добрынин**

**Институт государства и права**

**Тюменского государственного университета;**

**Тюменский научный центр**

**Федерального исследовательского центра**

**РАН, г. Тюмень**

**E-mail: belyavskaya@partner72.ru**

***Аннотация:** Работа представляет собой аналитический обзор поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, с целью оценки их содержания и возможных эффектов с позиций философии права, мировоззренческих оснований российской модели конституционализма, сложившихся к настоящему времени реальных общественно-политических практик в России. С опорой на различные точки зрения и событийную фактологию автор делает вывод о том, что изменение качества российского конституционализма сегодня не может быть само по себе связано с какой бы то ни было ревизией норм Основного закона страны. Напротив, формирование аксиологически насыщенного фона социальной жизни и конституционализация общественно-политической сферы должны основываться на нравственных устоях российского общества, которые способны стать источником достижения социальной солидарности, возрождения доверия между личностью, обществом и властью, заложить надежный фундамент для полноценной реализации конституционных положений и послужить необходимым импульсом в целом для правовой модернизации России.*

***Abstract:** The paper is an analytical overview focused on the amendments, which were included to the Constitution of the Russian Federation in 2020, in order to estimate*

*their meaning and probable effects from the perspectives of the philosophy of law and ontological grounds of the Russian model of constitutionalism, as well as from the point of presently formed and actual social and political practices. Relying upon the different views and public eventful circumstances, author makes the conclusion that all the needed improvements of the contemporary Russian constitutionalism cannot be reached merely by revising the 1993 Russian Constitution, whatever revisions could be. Contrarily, the process of formation of value-enriched fundamentals of social transactions and the constitutionality of socio-political sphere are to be founded on the ground of moral basics of the Russian people which are able to become a source of achieving of the social solidarity, revival of a trust between people and government, maintain a firm basis for a complete implementation of the constitutional provisions and serve as a starting point for the whole legal modernization of Russia.*

**Ключевые слова:** конституционализм, Конституция, сбережение народа, государственное устройство, нравственность, достоинство личности, правосудие, бюрократизация, публичная власть, права человека.

**Key words:** constitutionalism, the Constitution, caretaking on people, arrangement of state, morality, human dignity, justice, bureaucratization, public authority, human rights.

***Новеллы Конституции России и «вечные» конституционные идеалы: постановка проблемы современной интерпретации содержания и пределов обновленческой функции Основного закона государства***

Нет сомнений в том, что прошлый — 2020-й — год войдет в новейшую историю Российского государства как год довольно обширного обновления и конституционного текста, и широчайшего спектра общественно-политических практик.

Речь, конечно же, идет о поправках, внесенных в прошедшем году в Кон-

ституцию России по инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина, одобренных по итогам общероссийского голосования и вступивших в силу 4 июля 2020 года.

В некотором смысле эти поправки, прежде всего, подводят определенный итог достаточно длительного этапа конституционно-правового развития страны, имевшего продолжительность более четверти века: многие из внесенных поправок, в сущности, направлены на формализацию, закрепление в Основном законе страны идей, подходов и принципов, которые уже последовательно внедрялись и реализовывались в общественной жизни на протяжении предшествующих двух десятилетий, с той лишь разницей, что ранее нахождение и стабилизация соответствующих балансов в практической плоскости осуществлялись посредством подконституционных нормативных актов, а также благодаря механизму судебного истолкования как положений законодательства, так и норм самой Конституции Российской Федерации.

Однако в то же время последние конституционные поправки намечают и контуры, тенденции дальнейших общественно-политических преобразований в современной России.

Какими будут в конечном счете эти преобразования? Насколько они укрепят, пользуясь фигуральным выражением профессора Н. С. Бондаря, «вечные» конституционные идеалы и ценности<sup>1</sup> или, напротив, их трансформируют?

Поиск ответов на эти нетривиальные вопросы, на наш взгляд, составляет одну из приоритетных задач отечественной науки конституционного права на современном этапе.

Вместе с тем полагаем, что как на стадии обсуждения и принятия в прошлом году конституционных поправок, так и сегодня ни для кого не являлось

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.

и не является секретом то, что внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки не станут некой *«волшебной таблеткой»*, которая в состоянии исцелить все имеющиеся в России социальные недуги, искоренить все копившиеся годами проблемы в системе публичной власти, исцелить во многом по-прежнему *«хворую»* российскую экономику.

Собственно, разработчики этих поправок никогда и не анонсировали решение с их помощью отмеченных выше задач: миссия внесенных в 2020 году конституционных поправок состоит (и изначально состояла), скорее, в фиксации, *с одной стороны*, тех принципов и подходов к организации и деятельности публичной власти, которые уже сложились к текущему моменту, а *с другой стороны*, в углублении соответствующих тенденций.

Примером здесь может служить, в частности, усиление властной вертикали вследствие включения на конституционном уровне в единую систему публичной власти такого института, как местное самоуправление, которое в изначальной редакции Конституции России моделировалось как относительно автономный от государственной власти механизм осуществления публичной власти в целях решения локальных вопросов жизни населения.

Сегодня многие, в том числе и авторитетные коллеги-конституционалисты, подчеркивают, что последние внесенные в Конституцию России поправки усиливают конституционные гарантии личности в аспекте провозглашения особой заботы государства о детях, семье, традиционных ценностях, развитии сферы социального обеспечения граждан и так далее.

Но не меньшее (а возможно, и большее) число сограждан задаются вопросом: а прежний текст российской Конституции разве не позволял проводить соответствующую государственную политику, закреплять и обеспечивать требуемые гарантии личности, развивать социальную сферу и повышать уровень социального обеспечения нуждающихся?

Или иначе: не являются ли все эти поправки только камуфляжем лишь для

одной из них — той, о которой официальные власти не очень стремятся говорить вслух?

Бесспорно, что для исследований сугубо юридического профиля прямая оценка подобных тезисов и аргументов представляется неприемлемой, ведь с формальной точки зрения всё в этом вопросе — имея в виду смысл последних конституционных поправок и процедуру их внесения — в целом выглядит отвечающим *букве российских законов* (да и Конституционный Суд Российской Федерации авторитетно подтвердил данное соответствие в своем *Заключении 1-3<sup>2</sup>*).

Но справедливо также и другое: *современное правоведение вбирает в себя и такое направление, как юридическая социология*. Это означает — не более того, но и не менее, — что скепсис, сомнения наших сограждан, сходные с обозначенными выше риторическими вопросами, в нашем обществе имеют под собой вполне очевидные основания как в общесоциальном, так и в *правовом контекстах* (если отталкиваться от давно уже дискутируемых в отечественной юридической науке отличий между правовым и неправовым законами); причем эти основания очевидны именно с обывательской, общегражданской точки зрения, а не с позиций строгих юридических догм и канонов.

Все эти основания, по сути, коренятся в коллективном травматичном опыте российского общества, который — в ретроспективе по меньшей мере последних трех десятилетий — всегда был связан с несбывшимися ожиданиями людей; завуалированным, а подчас и неприкрытым невыполнением обещаний со стороны властей; вопиющими фактами незаконного обогащения отдельных лиц; попранием базовых правовых принципов и откровенными нарушениями

---

<sup>2</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855 (далее в тексте — Заключение 1-3).

основных прав личности.

Весьма неприглядная картина сохраняющегося по сей день онтологического разрыва между конституционным должным и реалиями общественно-политической жизни дает поводы вполне резонно утверждать: все существующие в России социальные проблемы, как, впрочем, и отдельные людские беды, проистекают вовсе не из текста российской Конституции и, чаще всего, не из текста российских законов, а коренятся в ответе на вопрос о том, **кто, во имя чего и каким образом отправляет публичную власть** — реализует Конституцию страны и законы, формируя тем самым подлинную картину социального бытия.

Нельзя в этом контексте не обратиться к весьма глубокому замечанию профессора С. А. Авакьяна: «...какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой “конституционализм”. Его основные проявления будут состоять в том, чтобы законодательный орган власти наполнить депутатами, которых быстро могут сделать послушными, “карманными”, чтобы аппарат исполнительных органов пополнялся себе подобными, претендент на должность уже на стадии приема на работу был готов стать частью корпоративного сообщества, чьи интересы выше чаяний простых людей... для двух этих категорий будет совсем неплохо, если в судьи придут слабые профессионально люди...»<sup>3</sup>

Узкое понимание Конституции страны — в качестве Основного закона государства, то есть именно в качестве формально выраженного акта конституционного законотворчества, — конечно, дает сегодня массу поводов как для критики внесенных в нее в прошлом году поправок, так и для громогласного «ликования» по поводу различных идей и «духовных скреп», наконец (!) нашедших свое закрепление в тексте российской Конституции.

---

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2014. № 1. С. 64.

Однако не в тексте дело. Широкий, если уместно так выразиться, *государственный взгляд на конституцию*, ориентирующий на экзистенциально-онтологическое понимание в качестве таковой именно всего наличного государственного устройства<sup>4</sup>, *побуждает к оценке последних внесенных в российскую Конституцию поправок и соответствующих конституционных новелл не в частностях (по отдельности), а в их совокупном значении и соотношении, с позиций влияния их на целостную картину реального конституционализма в современной России.*

Заявленный выше подход, основанный на совокупной оценке последних конституционных поправок в их соотношении с реально сложившимся в моменте российским конституционализмом, методологически предполагает анализ широкого круга социально-политических факторов (не ограничиваясь сугубо правовыми явлениями).

В обоснование правомерности такой методологии считаем необходимым опереться на авторитетное мнение профессора Н. С. Бондаря, который отмечает, что «традиционный для научной литературы подход к конституционализму как исключительно юридической, политико-правовой проблеме явно недостаточен. Перефразировав известное выражение, можно отметить, что *конституционализм — слишком сложное понятие, чтобы отдавать его на откуп одним юристам.* <...> Категория “конституционализм” настолько многогранна и универсальна, что способна охватывать своим содержанием явления как собственно правовые, так и неюридические (в том числе пред- и постюридические), равно как и метаюридические феномены социального, экономического, политического, культурного характера в той мере, в какой они выступают социокультурной предпосылкой формирования конституционализма и одновременно средой его существования и развития»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Понятие о конституции, как известно, тесно связано своей семантикой с латинским словом *constitutio*, которое в основном своем значении переводится на русский язык как «устройство», «уклад».

<sup>5</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: Монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 25.

Таким образом, «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее “возрастом” — есть значительно более важные, глубинные — социокультурные — истоки конституционализма»<sup>6</sup>.

Стало быть, если сейчас в нашей стране по-прежнему — спустя более чем четверть века после принятия действующей Конституции и несмотря на внесенные в 2020 году значимые поправки — определенные конституционные положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобной ситуации следует искать отнюдь не в тексте Основного закона страны. Необходимо смотреть на данную проблему намного более широко — прежде всего, с позиций дискурса реальной имплементации «вечных» конституционных идеалов: «...сама постановка вопроса о “вечных”, неизменных конституционных идеалах, ценностях подразумевает, прежде всего, уяснение глубинных философско-правовых, мировоззренческих начал современного конституционализма... специфическое, не только формально-юридическое, но и социально-политическое, социокультурное значение приобретает учет контекста реализации, охраны и, в особенности, развития фундаментальных конституционных идеалов, причем как на законодательном уровне, так и в практике конституционного судопроизводства»<sup>7</sup>.

Думается, что сегодня — как и три десятилетия назад — наша главная задача по-прежнему состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества в достаточной степени развить те базовые ценности, нашедшие закрепление в современной российской Конституции, которые образуют прочный и

---

<sup>6</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм... С. 44.

<sup>7</sup> Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы... С. 21, 23.

неприкосновенный фундамент общественного согласия и социальной солидаризации (принцип приоритета прав человека, принцип разделения властей, равенство всех перед законом и судом и так далее).

Важно при этом обратить внимание на то, что статья 2 Конституции Российской Федерации содержит ключевое суждение о правовых ценностях современной России: имеющими высшее значение ценностями признаны человек, его права и свободы. И это обстоятельство решительно предопределяет человекоцентричную идею, лежащую в основании как правовой системы страны, так и вообще парадигмы любых прямых и обратных взаимодействий по линии *«государство — общество — личность»*.

Накануне выхода в свет статьи у нас состоялся конструктивный диалог с известным ученым-конституционалистом, общественным и государственным деятелем, профессором Борисом Сафаровичем Эбзеевым, который, в том числе, поведал, что предпринимает реальные шаги для включения в образовательные школьные программы и аттестаты зрелости такого предмета, как ***Конституция России***.

Нами полностью разделяется и всецело поддерживается позиция Бориса Сафаровича, тем более что, как нам известно из истории нашего государства, в период Советского Союза подобная практика была закреплена законодательно! Однако после якобы *«хрущевской оттепели»* из школьных программ постепенно исключали один из важных предметов, на основе которого и формировалась правовая культура отдельно взятого гражданина и российского общества в целом. Вне сомнения, эта культура и далее будет формироваться, если все мы, в том числе первые лица страны, задумаемся в очередной раз о дальнейшей судьбе России, сохранении и преумножении базовых ценностей, отраженных в Конституции, об укреплении патриотизма и фундамента общественного согласия и социальной солидаризации, что в конечном виде и является собой современную государственную идеологию, о чем почти перестали говорить и редко упоминают вслух.

Профессор Б. С. Эбзеев, в свою очередь, с должным вниманием выслушал и оценил наш более чем пятилетний опыт организации в Тюменской области правового просвещения учащихся школ, как в столице региона, так и во всех городах и районах.

Инициатор Программы — организация выпускников Тюменского государственного университета; партнеры — Департамент науки и образования области, Тюменская областная Дума, Уполномоченный по правам ребенка, прокуратура области, Тюменский областной суд общей юрисдикции, арбитражный суд...

За указанный период нами проведено 276 открытых уроков права в разном формате: и непосредственно в классах школ, и в актовом зале городских и районных администраций, и территориальные — на базе нескольких муниципальных образований (от трех до восьми); в итоге в них приняли участие свыше 16 тыс. школьников!

У нас есть оправданное стремление к тому, чтобы эта Программа приобрела статус государственной. К сожалению, наши обращения к руководителям Совета Федерации, Государственной Думы, Уполномоченному по правам ребенка в Российской Федерации оставлены без внимания...

В этом смысле комплексная оценка феноменологических характеристик конституционализма — в любой стране и в любой исторический промежуток времени — *не может состояться в отрыве от взаимосвязанных аспектов философии современного права*: проблематики нравственных оснований правовой жизни, общих гуманистических представлений о правах и свободах личности, ее обязанностях и долге, оценки правовой культуры общества и бытующего в нем массового правосознания.

Собственно, все эти непростые моменты и формируют в целом структуру и соотношение реальных общественных практик, определяют актуальные векторы правовой модернизации нашей страны на текущем этапе ее государственно-правовой эволюции: «...вне зависимости от тех или иных подходов

все мы знаем, что означают отсутствие в обществе и государстве конституционализма и, соответственно, конституционной законности, конституционного правопорядка... И это не случайно: *слишком высок в понятии конституционализма удельный вес того, что проявляется не столько на уровне юридических знаний, сколько на уровне веры, убеждений, обычаев, традиций, нравственных и этических представлений о справедливости и правде*», — отмечает профессор Н. С. Бондарь<sup>8</sup> (курсив наш. — Н. Д.).

Вот почему, по нашему глубокому убеждению, оценка конституционных новелл, нашедших отражение в тексте российской Конституции в силу принятых в 2020 году конституционных поправок, должна быть «очищена» от всякого рода частных.

Особо подчеркнем, что Конституция, напротив, должна являться целостной и иметь комплексный характер, в том числе и прежде всего в контексте сопоставления этих новелл с фундаментальными конституционными ценностями — «вечными» конституционными идеалами: в отечественной науке конституционного права подавляющим большинством ученых уже давно разделяется мнение о том, что полноценная реализация правового потенциала Конституции России 1993 года «во многом зависит от того, насколько верно будет определен баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни»<sup>9</sup>.

***Конституционные новеллы социальной направленности:  
несколько тезисов о социальном государстве, социализме,***

---

<sup>8</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм... С. 25.

<sup>9</sup> Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 6–8.

## **доверии граждан к действующей власти и об общественной нравственности**

Сегодня ни для кого в нашей стране не является откровением утверждение о том, что современный российский конституционализм по ряду ключевых параметров в полном смысле конституционализмом пока не является. И хотя проблемы укрепления конституционализма довольно активно ставятся и обсуждаются как учеными, так и политиками, практической пользы от таких обсуждений не особенно видно. Однако смысл в таких обсуждениях, конечно, имеется: он состоит, прежде всего, в адекватной оценке «узких мест» в реализации аксиологических доминант действующей российской Конституции.

*Одной из таких аксиологических доминант является конституционное провозглашение России социальным государством.* Содержание данного конституционного принципа, безусловно, очень многогранно, поскольку *социальность государства* — а точнее, *качество этой социальности* — проступает в самых разнообразных (если не во всех!) срезам общественной жизни. И речь здесь, по нашему убеждению, идет не только об уровне и наборе социальных гарантий для граждан, но и, что немаловажно, о характере отношения государства (в лице своих институтов и отдельных представителей) к людям, о том, какой окрас имеет общий фон восприятия властью нужд и чаяний простого человека.

Многое в проблематике социальности государства становится интуитивно понятным, если подступаться к ней, условно говоря, *ab ovo*: здесь ключевым ориентиром на протяжении по меньшей мере трех последних десятилетий выступала и продолжает выступать **идея сбережения народа**, которую в свое время обозначил в одной из своих работ еще А. И. Солженицын<sup>10</sup>. Для нас — как,

---

<sup>10</sup> Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Комсомольская правда: Специальный выпуск. Брошюра к газете. 1990. 18 сентября.

полагаем, и для подавляющего большинства наших сограждан — очевидно, что возрождение России возможно только посредством беспрестанной работы страны над своей собственной, внутренней повесткой. А для заинтересованного читателя лишь укажем, что 2020 год по официальным статистическим данным стал для России еще и годом рекордной за последние 15 лет убыли населения (на уровне более 688 тыс. человек)<sup>11</sup>. При этом невозможно такие результаты всецело «*списать*» только на последствия эпидемии COVID-19: увы, даже масштабные общегосударственные программы демографического развития, включающие, в том числе, меры финансовой и материальной поддержки рождаемости, в текущих условиях оказываются не способны переломить эту, наиболее отрицательную в плане сбережения народа, тенденцию (для справки: по итогам 2019 года естественная убыль населения в России также составила внушительные 316 тыс. человек). Это, безусловно, побуждает задуматься.

В итоге: можем ли мы сегодня считать три десятилетия реформ, прошедшие с момента распада Советского Союза, успешными в плане преодоления видимых и латентных социальных недугов? Есть ли у нас основания сейчас сказать, что в общем и целом Россия может считаться социальным государством?

Думается, ответ здесь известен. А в свете этого — известного — ответа необходимо самое пристальное внимание обратить на то, что у довольно обширной части населения на протяжении ряда лет ощутимо уменьшается уровень доверия к власти.

И не случайно то, что риторика обсуждений проблемы доверия к действующей власти в последнее время лишь нарастает: доходит уже до того, что даже в рамках, казалось бы, совершенно рядового совещания глава государства, по-

---

<sup>11</sup> Подробнее см.: Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/TwbjciZH/edn12-2020.html> (опубликовано 08.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

ручая министрам дать населению прозрачные и понятные разъяснения по одному из вопросов, говорит, что тогда «и доверие к власти будет несоизмеримо больше, чем сегодня. Хотя, надеюсь, что и сегодня в целом всё в порядке...»<sup>12</sup>.

А, к примеру, прошедшее в 2020 году общероссийское голосование по вопросу об одобрении конституционных поправок с учетом его результатов получило в словах пресс-секретаря главы государства официальную оценку неиную, как де-факто «триумфальный референдум о доверии президенту Путину»<sup>13</sup>. Иными словами, по всему видно, что действующая власть в последнее время весьма проникнута проблематикой доверия к ней со стороны населения.

Возможно, ответственной власти так и надлежит относиться к этой стороне своих взаимодействий с социумом; однако применительно к нашей стране, где «*опростоволосившимся*» чиновникам по-прежнему зачастую и в голову не придет добровольно тут же уйти в отставку при малейших сомнениях в их политической и, главное, правовой чистоплотности, едва ли пока имеет смысл говорить о том, что пристальное внимание власти к проблеме доверия к ней со стороны граждан является устойчивым нововведением, трендом в работе всего государственного механизма на современном этапе.

Скорее, причина такого внимания кроется в беспокойстве действующей власти по поводу медленного, но стабильного нарастания социального напряжения в разных областях общественно-политической жизни.

И хотя, по нашему глубокому убеждению, наличие такого социального напряжения в формате, не переходящем рациональные и конституционно провозглашенные *правовые границы*, является неременным условием социаль-

---

<sup>12</sup> Цит. по: Путин выразил надежду на доверие россиян к власти // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6023e9ab9a794765fbad7fb3> (опубликовано 10.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

<sup>13</sup> Химшиашвили П., Анисимова Н. Песков назвал итоги голосования «триумфальным референдумом Путину» // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efda9689a7947087fa661c0> (опубликовано 02.07.2020; дата обращения: 15.03.2021).

ного прогресса, все же о постепенном снижении доверия населения к действующей власти и проводимой ею политике свидетельствует значительное число индикаторов, что отмечают многие ученые и политики.

Почему же происходит это снижение доверия к власти? Например, профессор С. А. Авакьян называет здесь ряд причин, с которыми едва ли возможно не согласиться:

*во-первых*, государство в лице своих органов не вполне удовлетворительно выполняет свои задачи. «Годы потери мощи государства, откровенная ориентация на ввоз товаров из-за рубежа вместо своего производства, концентрация экспорта на вывозе энергоресурсов, вложение заработанных на этом денег в зарубежные ценные бумаги, существенная утрата под влиянием западных “ценностей” патриотической составляющей в нашей государственности привели к печальным результатам... К тому же и социальные задачи государство реализует не лучшим способом. Процветает коррупция. У граждан нет уверенности, что их личная жизнь находится в безопасности, а персональные данные составляют тайну, правоохранительным органам мало кто верит»<sup>14</sup>;

*во-вторых*, неуклонно возрастает бюрократизация государства и его систем. Профессиональное чиновничество «неуклонно заменяется в России формированием касты управляющих — не всегда (мягко говоря) компетентных, но неуклонно остающихся у власти, только лишь перемещающихся из одного кресла на другое. Реально вновь возрождено то, что в советский период называли *номенклатурой*, иначе говоря, одни и те же люди беспрестанно крутятся в карусели, именуемой властью»<sup>15</sup>;

*в-третьих*, так называемая «*приватизация*» государства, сводящаяся к весьма линейной «*философии*»: «долго пользоваться благами власти и отдавать в частные руки то, что по праву, через государство, принадлежит всему

---

<sup>14</sup> Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2. С. 23.

<sup>15</sup> Там же.

народу»<sup>16</sup>.

Увы, результаты анализа практики современного российского конституционализма неутешительны: текущая ситуация в конституционно-правовой сфере характеризуется лишь фрагментарным воплощением конституционных ценностей и идей, что отнюдь не может являться поводом для самоуспокоения и тем более для эйфории по поводу включенных в 2020 году в текст российской Конституции новелл.

Как же в этой связи не обратиться к еще одному тезису профессора С. А. Авакьяна: «все разглагольствования о том, что “нам не надо ни революций, ни контрреволюций”, разбиваются о простую истину: не справился, дискредитировал себя — уходи сам, не доводи народ до гнева»<sup>17</sup>!

Никоим образом не предвосхищая те или иные суждения заинтересованного читателя по поводу приведенного выше тезиса, лишь зададимся еще одним риторическим вопросом: возможно, если бы в современной России должностные лица на всех уровнях публичного управления руководствовались этой, как отметил С. А. Авакьян, простой истиной, то и не потребовалось бы проводить какие бы то ни было нетривиальные параллели между двумя юридически принципиально отличными процедурами — *голосованием* (по вопросу об одобрении конституционных поправок) и *референдумом*? Тем более что в условиях российской правовой системы проведение референдумов о доверии или недоверии тем или иным должностным лицам вообще законодательно не установлено: для этого в ряде случаев предусматривается использование процедуры отзыва выборного должностного лица избирателями.

Далее, еще одним сложнейшим вызовом, с которым современная Россия столкнулась в период перехода к рыночной системе хозяйствования и капита-

---

<sup>16</sup> Там же. С. 24.

<sup>17</sup> Авакьян С. А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти... С. 63.

листическому (в своей основе) укладу, стала **проблема социального одиночества**, разобщения людей, их отчуждения друг от друга. Видимо, отсюда протекает и разрастающееся год от года недоверие людей к власти и вообще **всеобщее социальное недоверие**. Хотим мы это признать или нет, но при советской власти социального одиночества в таких масштабах, как сейчас, не наблюдалось. В том числе и потому, что граждан, испытывающих сложности в плане социализации, как правило, не «бросали».

Сегодня можно сколько угодно потешаться над «совковой» (и в чем-то даже наивной, идеологически гротескной) практикой различных товарищеских комитетов, товарищеских судов, домовых комитетов и тому подобных институций, которые в эпоху «перестройки» в одночасье были объявлены ущемляющими персональную свободу личности и подлежащими искоренению; однако главный результат их работы в том, что социальных трагедий в те времена было на порядок меньше, чем в последние три десятилетия. И это, пожалуй, то хорошее, что вполне можно бы «заимствовать» из нашей же собственной истории в попытке реанимировать и адаптировать к современным реалиям систему институтов социальной солидаризации.

Да, безусловно, есть за прошедшие десятилетия и позитивные изменения, и так называемые «*новые ростки*», но являются ли эти изменения принципиальными, витальными? *Достаточно ли их*, чтобы кардинально переломить текущую ситуацию и сформировать устойчивый импульс для подлинного возрождения России?

Чтобы задаться этим вопросом резонно и с полным моральным основанием, следует вспомнить хотя бы официальную статистику по уровню бедности, медианному заработку, количеству безработных (даже без учета роста последнего на фоне коронавирусной пандемии), а также числу людей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, по степени изношенности основных фондов в жилищно-коммунальном хозяйстве и доле аварийных и ветхих до-

мов, уровню обеспеченности населения элементарным — качественной питьевой водой (!).

Отдельная тема для разговора — организация деятельности по сбору и утилизации разного рода отходов, их переработке: масштаб этой проблемы таков, что промедление в ее решении грозит обернуться экологическим бедствием национального масштаба (и этот факт уже признан в стране официально, на самом высоком уровне).

Особого упоминания заслуживают также доступность (даже территориальная) и качество бесплатной медицины; организационно-правовые, финансовые и материальные условия получения образования.

И, конечно же, нельзя не указать на ничтожно малый размер пенсий подавляющего большинства наших стариков; как, впрочем, и на поднятие планки возраста для выхода граждан на трудовую пенсию.

И это дает нам основание еще раз задаться вопросом: если социальное государство в России понимать, по сути, как **государство нового российского социализма**<sup>18</sup>, то что хорошее, позитивное мы могли бы (в отличие от подавляющего большинства других стран мира) почерпнуть и, если уместно так выразиться, возродить в современных условиях из своего собственного социалистического прошлого?

Думается, в первую очередь *это должно быть отношение власти к людям* — не той власти, которую мы регулярно видим выражающей официальные позиции в медиапространстве, а той, с которой в повседневных заботах и тяготах сталкиваются простые люди. Почему в последнее время все чаще звучат сравнения с советскими временами (причем сравнения не в пользу нынешней ситуации)? Потому что в советское время (особенно явственно это ощущалось в

---

<sup>18</sup> Подробно об этом мы уже писали в одной из своих более ранних работ: Добрынин Н. М. Социализм, социальность и социальное государство: к вопросу о соотношении понятий и смыслов на современном этапе конституционного обустройства России // Государство и право. 2018. № 5. С. 18–29.

послевоенные годы) представители власти и в самом деле стремились помогать людям, заботиться о них, даже просто хотя бы их замечали.

Разумеется, что в этой плоскости речь идет прежде всего об изменении существующих в обществе (и не только у чиновников) соответствующих нравственных, этических установок, ибо в отсутствие прочной опоры в нравственности правовое — а значит, и социальное — государство в России будет невозможно. Стремясь достичь в России идеалов *социального и правового государства*, мы в первую очередь должны решать проблему нравственного воспитания общества. И делать это нужно было и вчера — безотносительно к принятым в 2020 году конституционным поправкам, и нужно делать сегодня, и, вне всяких сомнений, потребуется делать и в будущем.

«А скажем и так: государственное устройство — второстепеннее самого воздуха человеческих отношений. При людском благородстве — допустим любой добропорядочный строй, при людском озлоблении и шкурничестве — невыносима и самая разливистая демократия. Если в самих людях нет справедливости и честности — то это проявится при любом строе», — писал в уже упомянутой нами работе А. И. Солженицын<sup>19</sup>. И важно в этой связи уяснить еще одну, крайне глубокую, но весьма лаконично сформулированную им, истину: «Среди всех возможных свобод — на первое место всё равно выйдет свобода бессовестности: её-то не запретишь, не предусмотритишь никакими законами. Чистая атмосфера общества, увы, не может быть создана юридическими законами»<sup>20</sup>.

И в этом тезисе, на наш взгляд, и весь результат конституционно-правового развития страны за прошедшие три десятилетия, и вся логика дальнейшей конституционно-правовой модернизации России: *не на разработку и принятие конституционных поправок (каковы бы они ни были) нужно тратить*

---

<sup>19</sup> Солженицын А. И. Указ. раб. Там же.

<sup>20</sup> Там же.

*нам сейчас свои силы, не на бесконечное «совершенствование» принимаемых в развитие Конституции Российской Федерации законов и подзаконных актов расходовать энергию (ибо чаще всего это приводит лишь к кратному разрастанию нормативно-правовой базы со всеми вытекающими из такой «мутации» последствиями), а на созидание и укрепление, выражаясь словами А. И. Солженицына, **чистой атмосферы общества, атмосферы жизни людей в согласии друг с другом и с непреложными человеческими истинами**, нашедшими свою ценностно-правовую фиксацию в положениях 1-й и 2-й глав Конституции России об основах конституционного строя.*

Иными словами: **нам бы сейчас — человека окончательно не потерять (!)**. Только таким путем наша страна может стать по-настоящему социальным правовым государством — «*страной для жизни*», и, стало быть, совершить столь настоятельно диктуемый современными вызовами прорыв.

***Конституционные новации в сфере публичного управления:  
посильные размышления о бюрократизации публичной власти  
и соблюдении конституционного принципа разделения властей***

В предшествующем изложении — со ссылкой на мнение профессора С. А. Авакьяна — мы уже упоминали о проблеме бюрократизации публичной власти. Прежде всего в том смысле, что публичная власть (и государственная власть как важнейшая ее разновидность) подвержена подобной эрозии имманентно, в силу самой своей сути.

И чем острее в обществе кризис доверия, тем более сложные процедуры функционирования публичной власти требуются в попытке предотвратить возможный рост личностного начала в осуществлении властных полномочий, минимизировать, а то и вовсе устранить проявление субъективного при осуществлении государственных функций.

Однако всем давно известно, что подобная ситуация — тупиковая по своей

сути: ведь одним из механизмов, гарантирующих надлежащее отправление публичной власти, является контроль, но при этом очевидно, что за «первым» контролером можно тоже устанавливать контроль, как и за «вторым» контролером, и за «третьим»... Всё это, в конечном счете, превращает механизм осуществления публичной власти в бег по замкнутому кругу, выхолащивает саму суть реализации властных полномочий — с позиций их взаимосвязи с правовыми ценностями, а в крайнем проявлении и вовсе приводит к параличу публичного управления.

В области государственно-правовых наук давно уже стало аксиомой, что устройство государства в целях наилучшего обеспечения общего блага должно быть таким, чтобы оно эффективно исключало *излишнюю бюрократизацию публичной власти*. Ведь очевидным является то, что бюрократизация публичной власти не только сама по себе имеет больше «минусов», нежели «плюсов», но и в крайнем своем проявлении открывает путь вообще к узурпации власти одним лицом (или немногими) — как показано выше, власть объективно не может осуществлять эффективный контроль в отношении себя самой.

Самостоятельными проблемами для анализа в этом контексте выступают такие явления, как *сращивание власти с крупным капиталом* (что неизбежно ведет к олигархизации публичного управления), а также так называемая «*приватизация государства*» (о ней говорят, когда имеют в виду ситуацию монетизации властных полномочий должностным лицом в собственных корыстных интересах или в интересах своего окружения).

Поскольку в предшествующем изложении нами обсуждались вопросы социальности государства — в аспекте выработки понятия о новом российском социализме, — не лишним в свете сказанного выше будет обратиться к одной весьма глубокой мысли, сформулированной А. Эйнштейном, который, хотя и известен нам прежде всего как гениальный физик, тем не менее не чужд был и широкого взгляда на актуальные социально-политические проблемы современности.

А. Эйнштейн, опираясь на наблюдаемый уже в его время (более столетия назад!) феномен социального одиночества личности и рассуждая в итоге о проблемах соотношения социализма и капитализма, в частности, писал: «Как никогда раньше человек осознает свою зависимость от общества. Но эту зависимость он ощущает не как благо, не как органическую связь, не как защищающую его силу, а скорее, как угрозу его естественным правам или даже его экономическому существованию. <...> Более того, его положение в обществе таково, что заложенные в нем эгоистические инстинкты постоянно акцентируются, в то время как социальные, более слабые по своей природе, все больше деградируют. **Все человеческие существа, какое бы место в обществе они ни занимали, страдают от этого процесса деградации.** <...> Действительным источником этого зла, по моему мнению, **является экономическая анархия капиталистического общества.** Мы видим перед собой огромное производительное сообщество, чьи члены **все больше стремятся лишить друг друга плодов своего коллективного труда.** И не силой, а по большей части **соблюдая законом установленные правила.** <...> Частному капиталу свойственна тенденция к концентрации в руках немногих. Это связано отчасти с конкуренцией между капиталистами, отчасти потому, что техническое развитие и углубляющееся разделение труда способствует формированию все более крупных производственных единиц за счет меньших. В результате этих процессов **появляется капиталистическая олигархия, чью чудовищную власть демократически организованное общество не может эффективно ограничивать** (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>21</sup>.

Не менее взвешенным в этом контексте выглядит и мнение профессора Г. Г. Арутюняна: «...“корпоративная демократия” (олигархизация всех ветвей власти) более опасна для общественной системы, чем тоталитарная система,

---

<sup>21</sup> Эйнштейн А. Почему социализм? URL: [http://www.economicdemocracy.ru/common/why\\_socialism.php](http://www.economicdemocracy.ru/common/why_socialism.php) (дата обращения: 15.03.2021).

которая имеет свои определенные правила, несмотря на то, что по своей сути также носит иррациональный характер. Однако последняя не построена на искаженных в общественной практике конституционных ценностях. Основная угроза корпоративной демократии заключается именно в том, что демократические ценности последовательно деформируются и впоследствии мутируют, теряют значение, становятся для общества не только неприемлемыми, но и опасными»<sup>22</sup>. В таких условиях индивид выступает не как «договорной субъект со своими естественными правами, а как зависящее от воли и подаяния работодателя средство производства»<sup>23</sup>. Далее ученый справедливо подчеркивает: «Это качество, характерное для феодальных общественных отношений, **приобретает новую форму и окраску в демократической упаковке** в условиях квазиконституционализма (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>24</sup>.

Одной из наибольших опасностей «корпоративной демократии» является также то, что ценности, попавшие под воздействие мутации, становятся воспроизводимыми и, по мере постепенного прогрессирования этой ситуации, исключают восстановление жизнеспособности системы естественным путем, а истинные ценности становятся не востребуемыми. «Тотальная олигархизация властей приводит к тотальной криминализации социальной системы, особенно в тех случаях, когда самыми богатыми людьми в государстве становятся высшие государственные чины и политическая элита посредством теневых отношений с бизнес-средой»<sup>25</sup>.

Недопущение олигархизации легче, чем ее преодоление. Последнее требует огромных усилий, времени и серьезной реставрации деградировавших ре-

---

<sup>22</sup> Арутюнян Г. Г. Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 33.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Арутюнян Г. Г. Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы. С. 33.

<sup>25</sup> Там же.

алий. Для избежания и устранения олигархизации необходима последовательность в конституционализации общественных отношений, в том числе и путем преодоления коллизий между конституцией страны и правоприменительной практикой в целом.

***Основной путь здесь один, и он известен: обеспечение реального разделения властей, исключение слияния политических, экономических и административных сил в обществе, создание необходимых предпосылок для естественного становления и развития политических структур гражданского общества. Кроме того, необходимы единообразное понимание конституционных идей, принципов конституционного порядка, действенная система защиты конституции страны от «вольных» интерпретаций или, что бывает чаще всего, полного пренебрежения.***

В состоянии ли обеспечить решение перечисленных задач поправки, внесенные в Конституцию России в 2020 году? Думается, что наши комментарии по данному поводу окажутся излишни, поскольку заинтересованный читатель, конечно же, сможет для себя ответить на указанный вопрос самостоятельно, в чем мы очень стараемся не сомневаться...

В продолжение дискуссии отметим: не секрет, что в последние несколько десятилетий многие главные понятия, лежащие в основании конституционного порядка, такие как демократия, права человека, правовое государство и другие, подверглись существенной смысловой дисторсии и даже компрометации. Крайне сложно теперь установить их истинный смысл.

Обращаем внимание наших коллег-исследователей и читателей на то, что похожая ситуация всего через несколько лет после Октябрьской революции 1917 года была довольно точно описана М. А. Рейснером, являвшимся, как ни парадоксально в контексте нижеследующего суждения, одним из первых идеологов советского государствоведения: «Конституции во время войны за полной своей ненужностью настолько основательно были сданы на хранение, что и

теперь по ее окончании никак не могут прийти в силу. Военное положение заменило их с большим успехом и после войны. **Закон уступил место приказам и распоряжениям** бесчисленных диктаторов, установленных законом же, так что закон отменил самого себя. **Из пресловутого разделения властей вылилась одна всемогущая исполнительная власть, которая поработила все прочее...** И нельзя в достаточной мере оценить тот моральный и юридический переворот, который произошел благодаря такому полному разрушению старых фикций и верований. **Все, что было освящено длительной привычкой и твердым обычаем, во что верили, как нерушимую норму и правило, все полетело вверх ногами, все оказалось вздорной выдумкой и ненужным стеснением** (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>26</sup>.

Давайте признаем как сложившуюся и реально действующую истину, что ведь и сейчас мы наблюдаем во многом схожую картину... Двойные стандарты, опирающиеся в необходимых случаях на формально закрепленные законодательным путем правила, зачастую преподносятся как непреложные истины, а в итоге как пеленой укрывают суть происходящих в обществе процессов; в стремительном круговороте событий неискушенному в юридических науках и политических практиках обывателю крайне затруднительно понять, является ли тот или иной закон правовым или неправовым, — простому человеку остается оперировать лишь *категориями справедливости-несправедливости* или, в конечном счете, *правды-кривды*. Но правда, как издревле знают на Руси, у всякого своя.

Мы — а также многие наши коллеги и не только — твердо убеждены и надеемся, что для всех нас архиважно не допустить превращения конституционных ценностей в пустые декорации, за которыми вовсе отсутствует смысл или присутствует логика совершенно иная, нежели изначально заложенная. Насущность данной задачи в контексте внесения в 2020 году обширных поправок в

---

<sup>26</sup> Рейснер М. А. Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг.: Госиздат, 1923. С. 221–222.

российскую Конституцию, нацеленных на совершенствование сферы организации и функционирования публичной власти, отнюдь не уменьшилась: **промедление в ее решении грозит для российского общества необратимыми последствиями...**

Вот как, для примера, характеризует профессор В. Д. Зорькин общественно-политическую обстановку в Веймарской республике, сложившуюся накануне прихода к власти национал-социалистов: «В этой Республике формально все отвечало демократическому идеалу политического устройства. **Но именно формально.** Республика была учреждена по итогам поражения Германии в Первой мировой войне. Она испила горькую чашу аннексий и контрибуций. Национальное унижение было огромно. Экономическое поражение — чудовищно. **Возник колоссальный разрыв между идеальной демократической формой и тем реальным содержанием, которое эта форма должна была в себе разместить.** Спекуляция, безработица, отсутствие реального опыта политической демократии, разгул преступности, тяга определенных групп к охаиванию всего немецкого исторического опыта... Все это вместе и есть Веймарская Республика. Именно специфика ее устройства, специфика несовпадений между юридической формой и реальным социальным, культурным, экономическим и политическим содержанием породила нацизм... **Конституционные нормы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью — вот в чем опыт Веймарской Германии** (выделено нами. — Н. Д.)»<sup>27</sup>.

Думается, что на фоне приведенных выше авторитетных суждений было бы излишне уже каким-либо иным образом аргументировать опасность склонения в пучину конституционного сюрреализма: для нашей многострадальной страны с ее многовековой традицией жить «*по правде, а не по закону*» создание пригожего фасада для реально происходящих в обществе социокультурных,

---

<sup>27</sup> Зорькин В. Д. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля.

экономических и политических процессов по нынешним «просвещенным» временам является роскошью и видится не иначе как очередным историческим тупиком. Наиболее вероятный способ исхода из таких исторических тупиков тоже всем хорошо известен.

Нам представляется, что **в значительной степени решение подавляющего большинства проблем**, обозначенных в настоящей статье выше и обусловленных объективно сохраняющимся в России экзистенциальным разрывом между конституционным должным и общественно-политическими реалиями, **может быть достигнуто лишь посредством обеспечения действительного разделения властей** и, прежде всего, **при условии наличия в стране подлинно авторитетного, независимого и беспристрастного правосудия.**

Однако проблематика обеспечения действительного авторитета и независимости судебной власти весьма многогранна и требует самостоятельного, более детального рассмотрения.

#### ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2014. № 1. С. 60–66.

2. Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2. С. 23–30.

3. Арутюнян Г. Г. Современный конституционализм: парадигмы реальности и вызовы // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 25–35.

4. Астафурова К. Путин предложил «выметать» чиновников за хамство // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL:

<https://www.rbc.ru/politics/30/01/2020/5e3305ea9a794766636e8891> (опубликовано 30.01.2020; дата обращения: 15.03.2021).

5. *Батманова А., Тадтаев Г.* Путин увидел требование людьми «ощутимых перемен» перед выборами // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL:

<https://www.rbc.ru/politics/17/02/2021/602cd1b19a79477f0e1f9dca> (опубликовано 17.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

6. *Бондарь Н. С.* «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире? // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.

7. *Бондарь Н. С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика: Монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 528 с.

8. *Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»* // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 12. Ст. 1855.

9. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»* // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 11. Ст. 1416.

10. *Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России: доктрина и практика: Монография. М.: Норма, 2017. 592 с.

11. *Зорькин В. Д.* Кризис доверия и государство // *Российская газета*. 2009. 10 апреля.

12. *Зорькин В. Д.* Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 5–24.

13. *Зорькин В. Д.* Цивилизация права и развитие России: Монография. М., 2015. 320 с.

14. *Крусс В. И., Кузьмин А. Г.* Понятие, основные предпосылки и факторы конституционализации российской судебной системы // Проблемы права. 2014. № 3 (46). С. 27–38.

15. *КС решил отказаться от института «друзей суда»* // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/601b7c7d9a7947e57550f040> (опубликовано 04.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

16. *Ленин В. И.* Доклад на Московской губернской конференции заводских комитетов 23 июля 1918 г. // Полн. собр. соч. в 55 т. Т. 36. Изд. 5-е. М.: Политиздат, 1974. С. 529–533.

17. *Полякова В.* Путин поручил проверить данные о незаконном воздействии на фигурантов дел // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/society/01/02/2021/6017b3f59a7947b8cbb6c49c> (опубликовано 01.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

18. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

19. *Путин выразил надежду на доверие россиян к власти* // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6023e9ab9a794765fbad7fb3> (опубликовано 10.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

20. *Путин* поручил изучить вопрос создания в России суда по правам человека // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6017b5cb9a7947b9aa47039c> (опубликовано 01.02.2021; дата обращения: 15.03.2021).

21. *Рейснер М. А.* Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг.: Госиздат, 1923. 419 с.

22. *СК* располагает данными об участии в незаконных акциях 1,4 тыс. подростков // Официальный интернет-портал Информационного агентства ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10843485> (опубликовано 05.03.2021; дата обращения: 15.03.2021).

23. *Солженицын А. И.* Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Комсомольская правда: Специальный выпуск. Брошюра к газете. 1990. 18 сентября.

24. *Толстой Л. Н.* Не могу молчать // Электронное издание Полного собрания сочинений Л. Н. Толстого в 90 т. (размещено на официальном интернет-портале проекта «Tolstoy.Ru», реализуемого при поддержке Министерства культуры РФ). Т. 37. Произведения 1906–1910 гг. URL: <http://tolstoy.ru/online/online-publicism/ne-mogu-molchat/index.xhtml> (дата обращения: 15.03.2021).

25. *Федеральный* конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 09.11.2020 № 5-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 (2020. № 46. Ст. 7196).

26. *Федеральный* закон от 20.07.2020 № 224-ФЗ «О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4750.

27. *Федеральный* конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8029.

28. *Химшиашвили П., Анисимова Н.* Песков назвал итоги голосования «триумфальным референдумом Путину» // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL:

<https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efda9689a7947087fa661c0> (опубликовано 02.07.2020; дата обращения: 15.03.2021).

29. *Эйнштейн А.* Почему социализм? URL: [http://www.economicdemocracy.ru/common/why\\_socialism.php](http://www.economicdemocracy.ru/common/why_socialism.php) (дата обращения: 15.03.2021).

30. *Юшков М.* Глава Госсовета Татарстана заявил о не попавшей в Конституцию поправке // Официальный интернет-портал АО «Росбизнесконсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/07/2020/5f1081e19a7947ea17326c70> (опубликовано 16.07.2020; дата обращения: 15.03.2021).

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ОБЗОР ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ**

**Р. Е. Карасев,**  
**руководитель направлений**  
**апелляционного обжалования**  
**и исполнения судебных актов**  
**Группы юридических компаний «Лекс»,**  
**к. ю. н.,**  
**karasev.tmn@gmail.com**

Масштабные поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации [1] Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], затрагивают вопросы функционирования судебной власти в нашей стране.

В первую очередь вызывают интерес полномочия Президента Российской Федерации в части назначения и прекращения полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктами «е», «е.1», «е.3» ст. 83 Конституции Российской Федерации в новой редакции Президент Российской Федерации представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей

Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов; вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Большинство авторов рассматривают изложенные поправки с точки зрения усиления властных полномочий Президента Российской Федерации. Так, например, К. М. Конджакулян отмечает, что «анализ предложенных изменений, на наш взгляд, свидетельствует об институциональной зависимости судебной власти от президентской власти. Так, Президент РФ вносит представление в Совет Федерации о прекращении полномочий судей Конституционного Суда, Верховного Суда, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи. Представляется, что основание для прекращения полномочий вышеизложенных судей по представлению Президента РФ должно быть предметно и четко конкретизировано в законодательстве» [3]. Р. М. Дзидзоев указывает, что «анализ последних конституционных поправок в части характеристики президентской власти свидетельствует о существенном повышении конституционного статуса главы государства» [4].

Безусловно, принцип независимости судей сохраняет свое действие, и изложенные полномочия Президента Российской Федерации касаются лишь организации работы высших судов. Указанные поправки не должны негативно влиять на качество отправления правосудия.

Не остались без внимания и вопросы структурной составляющей судебной системы Российской Федерации. Так, ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации дополнена указанием на арбитражное судопроизводство: судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Это представляется правильным, поскольку, несмотря на упразднение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в нашей стране сохранена система арбитражных судов, отправляющих правосудие по экономическим спорам.

В ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации теперь конкретизированы суды, составляющие судебную систему Российской Федерации. Так, судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации.

В данной новелле следует обратить особое внимание на то, что в федеральную судебную систему отныне включены мировые судьи, которые являются судами субъектов Российской Федерации. Можно согласиться с мнением, что «после одобрения в ходе общероссийского голосования изменений в Конституцию РФ мировые судьи заслуженно приобретут самый высокий — конституционный статус. Это вселяет уверенность в то, что мировая юстиция и дальше будет последовательно развиваться, а правосудие будет более эффективным» [5].

Серьезные изменения произошли и в конституционном регулировании

деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, согласно новой редакции ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.

Сокращение числа судей Конституционного Суда Российской Федерации с 19 до 11 воспринято исследователями с осторожностью. Так, О. В. Брежнев отмечает: «Небесспорным выглядит существенное сокращение числа судей Конституционного Суда РФ с учетом определенного расширения его полномочий Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Особенно если сопоставить состав Конституционного Суда РФ и аналогичных органов в некоторых зарубежных европейских странах: ФРГ — 16 судей, Италия — 15 судей, Польша — 15 судей, Украина — 18 судей, Венгрия — 15 судей, Чехия — 15 судей, Словакия — 13 судей, Беларусь — 12 судей. Но, как отметил Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З, данный вопрос целиком относится к дискреции конституционного законодателя» [6]. Говоря о предпосылках изменений в данной части, С. А. Татаринов отмечает: «Частично как рецепцию прежнего законодательного подхода по регламентации статуса органа конституционного правосудия следует оценивать сокращение его численности с 19 до 11 членов и должности одного из заместителей Председателя Конституционного Суда РФ (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), призванное способствовать рациональному распределению нагрузки среди судей, сохранению высокого научного и практического уровня, совершенствованию порядка проведения судебных заседаний» [7].

Нормы о функциях Конституционного Суда Российской Федерации также претерпели изменения. Так, согласно частям 4, 5.1 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации проверяет: а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты; б) по запросам судов — конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле. Конституционный Суд Российской Федерации: а) по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации законов до их подписания Президентом Российской Федерации; б) в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации; в) по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как справедливо отмечает Н. А. Игумнов, «одним из самых масштабных нововведений стала изменившаяся редакция ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, формально расширившая круг нормативных актов, которые возможно оспорить в порядке конкретного нормоконтроля, а также предусматривающая новое условие обращения с жалобой в Конституционный Суд РФ – исчерпание внутренних государственных средств судебной защиты». Говоря о важнейшей функции Конституционного Суда Российской Федерации – защите прав и свобод человека и гражданина, – сложно не согласиться с позицией автора о том, что «главное предназначение конституционного правосудия во всех его проявлениях связывается с защитой прав и свобод. К этому Конституционный Суд РФ, как, впрочем, и любой другой публично-властный орган, обязывают прямые предписания Конституции РФ о том, что Россия является демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1), в котором права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2), определяют деятельность органов публичной власти и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Поэтому и новое условие допустимости конституционной жалобы следует рассматривать как инструмент, направленный на достижение более эффективной защиты прав и свобод средствами конституционной юстиции» [8].

Не менее важные конституционные поправки коснулись и Верховного Суда Российской Федерации. В новой редакции ст. 126 Конституции Российской Федерации закреплено, что «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах су-

дебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Изложенная формулировка подчеркивает, что надзорные полномочия Верховного Суда и его акты толкования права обязательны в том числе и для арбитражных судов. Как указывают А. А. Клишас и Т. Я. Хабриева, «в развитие новой редакции ст. 118 Конституции РФ Законом о поправке вносится корреспондирующее изменение в ст. 126 Конституции РФ, в соответствии с которым Верховный Суд РФ определяется как высший судебный орган не только по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, но и по разрешению экономических споров, подсудных арбитражным судам. Следовательно, право Верховного Суда РФ на осуществление судебного надзора и разъяснения по вопросам судебной практики распространяется как на суды общей юрисдикции, так и на арбитражные суды» [9].

В заключение хотелось бы отметить, что, по нашему мнению, пока представляется неясным, как повлияют данные поправки непосредственно на функционирование судебной системы и качество защиты прав и свобод человека и гражданина в судах Российской Федерации. В целом внесенные поправки являются важной частью процедуры реформирования судебной системы России. Однако для оценки эффективности работы судов в новых конституционно-правовых реалиях потребуется значительное количество времени.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

3. Конджакулян К. М. Правовые основы суперпрезидентства в Российской Федерации: новые конституционные изменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 42–45. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

4. Дзидзоев Р. М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 33–36. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

5. Терехин В. А. Мировая юстиция в современной России: от идеи возрождения до конституционного статуса // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 2–5. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

6. Брежнев О. В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3–6. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

7. Татаринов С. А. О конституционных новеллах регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 39–44. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

8. Игумнов Н. А. Исчерпание внутригосударственных средств судебной защиты как новое условие допустимости конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 69–76. Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

9. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14

марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, ИН-ФРА-М, 2020. 240 с. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2021).

## **РЕШЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В. И. Сивачёв,  
начальник отдела контроля и обеспечения  
деятельности Правительства области  
управления организационно-контрольной работы  
аппарата губернатора Тюменской области,  
siwa4ov@yandex.ru**

**Научный руководитель:  
Н. М. Добрынин,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права ИГиП ТюмГУ,  
Д. ю. н.**

К 2030 году одним из целевых показателей, характеризующих достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474, установлено улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год [1].

В целях достижения вышеуказанной цели Президентом Российской Федерации дан ряд поручений, направленных на решение жилищной проблемы граждан. Одним из таких поручений стало предусмотренное подп. «е» п. 1 Перечня поручений Президента России от 18 сентября 2020 года № Пр-1506 поручение Правительству Российской Федерации обеспечить выпуск инфраструктурных облигаций в целях развития жилищного и транспортного строительства, в том числе для реализации пилотных проектов (далее — поручение

Президента РФ № Пр-1506) [2].

Инфраструктурные облигации, получившие развитие в зарубежных странах, направлены в основном на создание или реконструкцию капиталозатратных инфраструктурных объектов, имеющих в том числе социальное значение. Зачастую данный вид облигаций представлен в виде муниципальных целевых облигаций и корпоративных инфраструктурных облигаций. Опыт США свидетельствует о том, что муниципальные облигации (*municipal bonds*) включают в себя облигации, выпускаемые штатами и округами, и делятся с точки зрения обеспечения на несколько групп:

— облигации под общее обязательство (*general obligation bonds*), которые не подкреплены никаким источником дохода;

— облигации, выпускаемые под конкретный проект (*revenue bonds*) и, следовательно, обеспеченные конкретным источником дохода.

Число эмитентов муниципальных облигаций приблизилось к 60 тыс. Некоторые штаты внесли поправку в законодательство, позволяющую в случае неплатежа по облигации идти с иском в суд. Надо ли говорить, насколько увеличилась надежность этих облигаций. Кроме того, доходы от облигаций штатов не облагаются федеральными налогами. Результат — почти все крупные инфраструктурные проекты строятся за счет *revenue bonds*, то есть за счет облигаций, выпускаемых под конкретный проект и обеспеченных конкретным источником дохода [3].

Устоявшегося определения инфраструктурных облигаций в российской юридической литературе до настоящего времени не выработано. Проект Федерального закона «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций», который был разработан в 2009 году ныне не действующей Федеральной службой по финансовым рынкам, определял инфраструктурную облигацию как облигацию, эмитируемую специализированной проектной организацией с целью привлечения денежных

средств, предназначенных для финансирования создания и (или) реконструкции инфраструктуры, исполнение обязательств по которой обеспечено в размере и порядке, предусмотренных законодательством [4].

Вместе с тем Центральный банк Российской Федерации в своем положении от 27 марта 2020 года № 714-П, которое вступает в силу с 1 октября 2021 года, определил условия целевого использования денежных средств, полученных от размещения «инфраструктурных облигаций». В случае если эмитент идентифицирует выпуск облигаций с использованием слов «инфраструктурные облигации», должны быть указаны следующие условия и сведения:

1) условие об использовании всех денежных средств, полученных от размещения облигаций, на цели, связанные с финансированием проекта по созданию и (или) реконструкции имущества (недвижимого имущества или недвижимого имущества и движимого имущества, технологически связанных между собой), которое в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» может являться объектом концессионного соглашения или в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О государственно-частном и муниципально-частном партнерстве» может являться объектом соглашения о государственно-частном партнерстве или о муниципально-частном партнерстве (условие о целевом использовании денежных средств, полученных от размещения облигаций);

2) описание проекта, для финансирования которого будут использоваться денежные средства, полученные от размещения облигаций, с указанием планируемого срока реализации проекта и прогнозируемого объема его финансирования;

3) условие о праве владельцев облигаций требовать досрочного погашения принадлежащих им облигаций в случае нарушения эмитентом условия о целевом использовании денежных средств, полученных от размещения облигаций;

4) описание механизма контроля за целевым использованием денежных

средств, полученных от размещения облигаций, возможность использования которого обязуется обеспечить эмитент;

5) сведения об обязанности эмитента раскрывать (предоставлять) информацию о целевом использовании денежных средств, полученных от размещения облигаций, с указанием объема, сроков и порядка раскрытия (предоставления) такой информации [5].

Правительством Российской Федерации в рамках исполнения поручения Президента РФ № Пр-1506 Постановлением от 31 декабря 2020 года № 2459 утверждены Правила финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования (далее – Правила) [6].

Вышеуказанными Правилами установлен порядок финансирования строительства и (или) реконструкции объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе реализуемых при жилищном строительстве, с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования (СОПФ), включая порядок отбора проектов строительства и (или) реконструкции объектов инфраструктуры для осуществления указанного финансирования.

Целями финансирования строительства и (или) реконструкции объектов инфраструктуры в соответствии с указанными Правилами являются:

1) обеспечение экономического роста за счет реализации проектов строительства и (или) реконструкции объектов инфраструктуры;

2) увеличение темпов строительства жилья за счет финансовой поддержки проектов жилищного строительства;

3) привлечение средств широкого круга частных инвесторов для реализации проектов строительства и (или) реконструкции объектов инфраструктуры;

4) достижение целевых показателей государственной программы Рос-

сийской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Под специализированным обществом проектного финансирования (СОПФ) понимается:

а) специализированное общество, 100 % акций (долей участия в уставном капитале) которого принадлежит единому институту развития в жилищной сфере – АО «ДОМ.РФ»;

б) специализированное общество, 100 % акций (долей участия в уставном капитале) которого принадлежит иной организации, определенной Правительством Российской Федерации.

СОПФ создается в целях финансирования долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта путем приобретения денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с осуществлением такого проекта, приобретения иного имущества и осуществления эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества.

При реализации проектов строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированным обществом (СОПФ) предоставляются денежные средства на основании договоров займа со специализированным обществом, а также предоставляются следующие меры государственной поддержки:

1) субсидии из федерального бюджета в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат специализированного общества по выплате процентного (купонного) дохода по облигациям;

2) предоставление государственных гарантий субъектов Российской Федерации в целях обеспечения исполнения денежных обязательств заемщиков по договорам займа со специализированным обществом.

При реализации проектов жилищного строительства основные условия финансирования в рамках механизма инфраструктурных облигаций выражены в следующем:

во-первых, в целевом использовании средств, а именно объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры в рамках жилищного строительства;

во-вторых, в наличии у застройщика в собственности или на праве аренды земельного участка;

в-третьих, в сроке реализации проекта: он должен составлять не менее трех лет и не более 15 лет, при этом срок самого займа не может превышать 15 лет;

в-четвертых, в финансовой устойчивости застройщика, которая должна быть в установленных пределах коэффициента покрытия долга денежными потоками (LLCR), а именно:  $1,25x > LLCR \geq 1,1x$ ;

в-пятых, в надлежащем образом оформленной документации (документы территориального планирования и правила землепользования и застройки, экспертное заключение учредителя, заявление о предоставлении займа и паспорт проекта жилищного строительства).

В качестве дополнительных условий выступают гарантия субъекта Российской Федерации, наличие подтвержденного проектного финансирования на строительство жилья от банка, реализация проекта в рамках обеспечения комплексного развития территории, долг субъекта Российской Федерации не более 50 % собственных доходов.

Обобщая вышеуказанное, мы видим, что под «инфраструктурной облигацией» допустимо понимать эмиссионную ценную бумагу, эмитируемую специализированным обществом проектного финансирования (СОПФ) с целью привлечения денежных средств, предназначенных для финансирования создания и (или) реконструкции объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе реализуемых при жилищном строительстве.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в рамках своего послания Федеральному Собранию Российской Федерации, состоявшегося 21 апреля 2021 года, указал:

*«...что касается крупной массовой застройки, то институт развития “ДОМ.РФ” будет привлекать ресурсы с финансового рынка через размещение облигаций. Такой механизм отработан, в целом работает и функционирует хорошо. Предоставлять эти ресурсы застройщикам необходимо в виде целевых займов.*

*...за счет субсидий федерального бюджета “ДОМ.РФ” сможет выдавать займы застройщикам по минимальной ставке — порядка 3–4 процентов годовых. Пилотными проектами для отработки такой модели станет строительство жилых кварталов в Туле, Тюмени, Сахалинской области, в Кузбассе».*

В Тюмени реализация пилотного проекта предполагается на земельном участке с кадастровым номером 72:23:0427001:202 площадью 51 га, местоположение: Тюменская область, г. Тюмень, район аэропорта Плеханово, — в отношении которого АО «ДОМ.РФ» наделено агентскими полномочиями в соответствии с положениями Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

На указанном земельном участке площадью 51 га планируется построить 25 многоквартирных домов общей жилой площадью более 307 тыс. кв. метров, а также школу, детский сад и поликлинику.

На первом этапе Тюменская область получит инфраструктурные облигации на сумму 660 млн рублей. Использование инфраструктурных облигаций позволит избавить застройщика от части затрат на создание инженерной инфраструктуры, которые ложатся в стоимость квадратного метра жилья [7].

В целях реализации данного в рамках послания Федеральному Собранию в 2021 году указания Президента Российской Федерации принято Постановление Правительства Тюменской области от 16 июля 2021 года № 410-п, которым утвержден порядок отбора юридических лиц, осуществляющих жилищное строительство с использованием облигаций СОПФ [8].

Представляется, что внедрение механизма инфраструктурных облига-

ций при реализации проектов жилищного строительства позволит существенно снизить издержки застройщиков на обустройство инженерной и социальной инфраструктуры застраиваемой территории. Учитывая требования, предъявляемые органами государственной власти к претендентам на использование облигаций специализированных обществ проектного финансирования, воспользоваться данным механизмом смогут только крупные и заслужившие доверие на строительном рынке компании.

Для граждан очевидным преимуществом появления в сфере строительства инфраструктурных облигаций может выступить адекватная стоимость квадратного метра жилья, а также гарантированность ввода в эксплуатацию объекта строительства с учетом ограниченной доступности инфраструктурных облигаций для широкого круга застройщиков.

Полагаем, что положительный опыт реализации пилотных проектов жилищного строительства в обозначенных Президентом РФ В. В. Путиным городах Туле, Тюмени, в Сахалинской области и в Кузбассе позволит в дальнейшем распространить механизм инфраструктурных облигаций на всю территорию Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

2. *Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства* // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64064> (дата обращения: 01.08.2021).

3. *Иллюзия инфраструктурных облигаций. Почему фокус не удался?* // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/349401-illyuziya-infrastrukturnyh-obligaciy-pochemu-fokus-ne-udalsya> (дата обращения: 01.08.2021).

01.08.2021).

4. *Проект* Федерального закона от 17.09.2009 «Об особенностях инвестирования в инфраструктуру с использованием инфраструктурных облигаций» // Федеральная служба по финансовым рынкам. URL: [http://www.ffms.m/ru/legislation/documents/projects/index.php?id\\_3=308&year\\_3=2009&month\\_3=9](http://www.ffms.m/ru/legislation/documents/projects/index.php?id_3=308&year_3=2009&month_3=9) (дата обращения: 01.08.2021).

5. *Положение* Банка России от 27.03.2020 № 714-П «О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг» (зарегистрировано в Минюсте России 24.04.2020 № 58203) // Вестник Банка России. 2020. № 39–40.

6. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»: по сост. на 07.07.2021 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 468.

7. *В Тюменской области для строительства жилья используют механизм облигации* // РИА Новости. URL: [https://ria.ru/20210816/stroyka-1745925378.html?utm\\_source=uxnews&utm\\_medium=desktop&nw=1629181345000](https://ria.ru/20210816/stroyka-1745925378.html?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop&nw=1629181345000) (дата обращения: 16.08.2021).

8. *Постановление* Правительства Тюменской области от 16.07.2021 № 410-п «Об утверждении порядка отбора юридических лиц, осуществляющих жилищное строительство» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7200202107190018> (дата обращения: 01.08.2021).



**СТАТЬИ ПОБЕДИТЕЛЯ И ПРИЗЕРОВ  
КОНКУРСА НАУЧНЫХ РАБОТ  
СТУДЕНТОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **УВАЖЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА ТРУДА В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ТРУДОВОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Г. Д. Чепурко,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»  
(магистр права),**

**gloch@list.ru**

**Научный руководитель:**

**О. А. Курсова,  
доцент кафедры трудового права  
и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
o.a.kursova@utmn.ru**

Для России 2020 год был годом глобальных перемен и развития законодательства. Это нашло свое отражение, в первую очередь, во внесении большого количества поправок в основополагающий акт — Конституцию Российской Федерации. Изменения затронули не только государственную сферу, но и почти все социальные области жизни: медицину, пенсионную систему, трудовые правоотношения и другие.

Одним из самых интересных нововведений стало закрепление в Конституции РФ гарантии «уважения человека труда» в ст. 75.1 [6]. Указанная норма при этом, на наш взгляд, расположена с нарушением логики и структурного единства: не в главе, посвященной правам и свободам человека и гражданина, а в главе, описывающей федеративное устройство.

С одной стороны, за такой лаконичной формулировкой подразумеваются меры, направленные на разностороннее улучшение качества жизни всех тру-

дящихся, независимо от сферы профессиональной деятельности и форм занятости. Полагаем, это касается и уважения права человека на выбор наиболее подходящей ему формы занятости (традиционная или нетрадиционная, дистанционная занятость), развитием которого во многом можно считать и реформу трудового права 2020 года. Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 407-ФЗ [7] была актуализирована глава 49.1 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) [10], регулирующая дистанционную (удаленную) занятость.

Однако, с другой стороны, «уважение человека труда» носит слишком абстрактный, идеологический характер [1; с. 431] для того, чтобы на данном этапе развития права воспринимать это не просто как декларацию, продолжающую концепцию России как социального государства, а как готовый инструмент для защиты прав трудящегося.

Данная позиция подтверждается, в числе прочего, и при анализе отдельных норм трудового законодательства, принятых на базе конституционной реформы, в частности ст. 312.9 ТК РФ, анализу которой будет посвящена настоящая научная работа.

Рассматриваемая статья регулирует порядок временного перевода работника на дистанционную работу по инициативе работодателя в исключительных случаях. Данный механизм впервые появился в нормативно-правовых актах в сфере труда только в 2020 году, а соответствующая правовая норма в ТК РФ вступила в силу лишь в 2021 году. Следовательно, ранее аналогов в российском законодательстве она не имела, а все скрытые недостатки и возможные трудности, с которыми придется столкнуться субъектам трудовых отношений при применении данной статьи на практике, на сегодняшний день еще не обнаружены в полной мере.

Понятие перевода изначально закреплено в ст. 72.1 ТК РФ, согласно которой под переводом на другую работу понимается постоянное или временное изменение трудовой функции работника и (или) структурного подразделения,

но у этого же работодателя, либо перевод в другую местность вместе с работодателем.

Анализируя это определение, сопоставляя его признаки с временным переводом на дистанционную работу по инициативе работодателя, мы приходим к выводу о том, что понятие «перевод» в контексте ст. 312.9 употреблено некорректно.

Во-первых, работник будет осуществлять ту же трудовую деятельность, что и до наступления определенных в статье обстоятельств, то есть трудовая функция при переходе к временной дистанционной работе, в отличие от перевода на другую работу, остается неизменной.

Во-вторых, исходя из общего смысла ст. 72.1, смена структурного подразделения подразумевает собой перемещение работника, например, из одного филиала или цеха в другой, также подконтрольный этому же работодателю. Для выполнения работы дистанционно работник сможет самостоятельно определять свое рабочее место, при этом оно может меняться каждый день, а может быть постоянным на протяжении всего периода дистанционной работы, в зависимости от особенностей используемого оборудования и желания самого работника. Но рабочее место дистанционного работника по определению находится вне мест нахождения работодателя: противное противоречит сущности дистанционной работы.

В-третьих, смены местности при переходе к нетрадиционной форме занятости по инициативе работодателя также не происходит, поскольку это не влечет за собой переезд в другой населенный пункт [9].

Таким образом, становится очевидным, что исключительная мера, указанная в ст. 312.9 ТК РФ, по своей природе не имеет ничего общего с переводом работника, в том числе с временным, урегулированным ст. 72.2 ТК РФ. Название анализируемой процедуры лишь номинально отражает вынужденный ограниченный во времени переход к иному способу осуществления трудовой

функции. Тем самым нарушаются единство терминологии и базовые принципы юридической техники, возникает своего рода правовая коллизия.

К тому же, как верно заметила А. Ю. Гоменок, в отличие от временного перевода на другую работу без согласия работника, максимальный срок которого составляет один месяц, при временном переводе на дистанционную работу по инициативе работодателя максимальный срок ограничен лишь прекращением обстоятельств, ставших основой для такого перевода [4; 68–69], что, по нашему мнению, не всегда возможно достоверно определить.

Следует отметить, что основания для временного перевода на другую работу и на дистанционную работу по инициативе работодателя полностью совпадают, но наряду с этим не являются исчерпывающими, что дает возможность для более гибкого правового регулирования в условиях постоянного изменения окружающей действительности. При этом ни в одном, ни в другом случае согласия работника на временное изменение условий трудовой деятельности не спрашивается.

Возникает логичный вопрос: разве может быть принудительное одностороннее изменение трудовых правоотношений проявлением уважения к человеку труда? Разве не возникает в такой ситуации «перекоса» баланса прав в сторону работодателя, что может послужить основой для злоупотребления им анализируемым правом?

На наш взгляд, отсутствие не только согласия работника, но и просто возможности выразить свое мнение по вопросу изменения условий трудовых правоотношений является неуважением к трудящимся, а значит, и нарушением конституционных норм, а именно ст. 75.1.

С одной стороны, при таком переводе речь идет, главным образом, о случаях угрозы жизни или здоровью работника (пожары, эпидемии и т.п.). Работодатель в силу ст. 22 ТК РФ обязан обеспечивать безопасность труда и условий работы, а мера, указанная в ст. 312.9, может способствовать этому, при этом

не оставляя обе стороны в экономически невыгодном положении (несение убытков, снижение или неполучение заработной платы).

В то же время, определяя основания временного перевода работника на дистанционную работу по инициативе работодателя, законодатель вышел за пределы, обозначенные ст. 4 ТК РФ и п. «d» ст. 2 Конвенции № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» [5] как не являющиеся принудительным трудом, запрет на который установлен этими же нормативными правовыми актами, добавив такие основания для принудительного перевода, как производственная авария и несчастный случай на производстве, по аналогии с временным переводом на другую работу.

Следует еще раз выделить, что если в ст. 72.2 ТК РФ говорится о принудительном переводе на не обусловленную трудовым договором работу для предотвращения или устранения неблагоприятных последствий таких ситуаций, то есть фактически для оказания помощи работодателю в сохранении его имущества, то ст. 312.9 данного кодекса ориентирована на обеспечение безопасности работников в условиях, угрожающих их жизни и здоровью.

Помимо этого, опыт принудительного перевода работников на удаленную работу в марте – мае 2020 года в рамках борьбы с пандемией коронавирусной инфекции вынудил законодателя дополнить перечень оснований для него случаем принятия соответствующего решения органом государственной власти и (или) органом местного самоуправления.

Так, например, Указом мэра Москвы от 1 октября 2020 года № 96-УМ [8] работодателей обязали перевести на дистанционную работу не менее 30 % из числа всех работников на каждом предприятии, кроме стратегически важных и обеспечивающих жизнедеятельность жителей города. Очевидно, что данное обязательство не распространялось на тех лиц, трудовая функция которых не может выполняться без нахождения на стационарном рабочем месте; и все же в отношении других работников работодатель будет исходить из собственного

усмотрения, что, на наш взгляд, является почвой для злоупотребления им своим правом.

В то же время работник в любом случае должен иметь право принимать окончательное решение о возможности использования в отношении себя и своей трудовой деятельности технологий дистанционного труда, поскольку это является существенным изменением правоотношений между работником и работодателем. В научном кругу отмечается, что результатом применения ст. 312.9 ТК РФ в текущей редакции станет нарушение принципа свободы труда, закрепленного ст. 2 вышеуказанного закона [4; 69].

Таким образом, поскольку, как уже говорилось ранее, данная мера направлена на благо работника, его мнение, выраженное в согласии или несогласии с предложенными фактически новыми условиями договора, просто необходимо учитывать. К тому же С. Ю. Головина считает, что обратное является нарушением «гарантии стабильности трудовых отношений» [3; 67–68]. Эта же проблема была затронута и Н. В. Черных в ее научном исследовании; автор выступает за необходимость учета мнения работника по данному вопросу и за применение «аналогии с изменением определенных сторонами условий трудового договора» [11; 156].

В свое время Л. Ю. Бугров, анализируя научные труды Н. Г. Александрова, пришел к выводу о том, что изменение, производимое, например, опосредованно властными органами, нельзя считать изменением условий трудового договора, как и перевод на другую работу без согласия работника в силу существования на то определенного публичного интереса [2; 181]. На наш взгляд, с данной мыслью можно согласиться, однако подобный вывод неактуален в отношении новой статьи ТК РФ, поскольку временное исполнение работником обязанностей дистанционно, а не на подконтрольных работодателю рабочих местах не всегда связано напрямую с интересами общества, как, например, при несчастном случае на производстве.

Другим проблемным моментом в контексте уважения человека труда является сама процедура оформления временного перевода на дистанционную работу по инициативе работодателя.

Если по общему правилу для перехода на дистанционную работу сторонами подписывается дополнительное соглашение к трудовому договору, то для принудительного перевода на дистанционную работу требуется только издание работодателем локального нормативного акта, согласованного с выборным органом первичной профсоюзной организации. Однако, как известно, процедура согласования часто становится простой формальностью на пути к принятию нужного работодателю решения.

На наш взгляд, такое одностороннее волеизъявление без учета мнения конкретного работника, подлежащего временному переводу по ст. 312.9, идет вразрез с конституционной гарантией уважения человека труда. Исходя из буквы закона, работник никак не может повлиять на содержание соответствующего акта. Вместе с тем в нем определяются все условия его труда на период дистанционной работы, а также порядок выплат, причитающихся ему в связи с таким способом осуществления трудовой деятельности. Таким образом, работник не сможет участвовать в установлении новых для себя условий труда, при необходимости договориться о чем-либо с работодателем в индивидуальном порядке, как при простом переводе на дистанционную работу при соглашении сторон.

С вышеназванным актом работник, исходя из текста ст. 312.9 ТК РФ, должен быть ознакомлен «способом, позволяющим достоверно подтвердить получение работником такого локального нормативного акта». Так, на наш взгляд, единственным способом, позволяющим со стопроцентной гарантией быть уверенным в этом, является личное ознакомление с локальным нормативным актом под роспись в присутствии представителя работодателя. Однако остается неясным, какие другие способы считаются в этом ключе самыми надежными по мнению авторов данной нормы. Этот вопрос может оказаться проблемным

при последующем применении его организациями на практике. Так, работник сможет в последующем сослаться на неполучение локального нормативного акта, а следовательно, и на нарушение процедуры временного перевода, что повлечет за собой неблагоприятные последствия для работодателя.

С целью обеспечения возможности работника осуществлять трудовую деятельность дистанционно на работодателя законом возлагается обязанность по снабжению первого всем необходимым для этого: оборудованием, программно-техническими средствами, средствами защиты информации и иным. В случае невозможности предоставления работодателем материально-технического обеспечения трудовым законодательством предусмотрено два возможных варианта:

1. У работника есть собственное или арендованное необходимое оборудование и материально-технические средства, которые он будет использовать для работы. В таком случае работодатель обязан компенсировать работнику использование такого имущества, его износ или стоимость аренды, в денежном эквиваленте, а также, согласно ст. 312.9, возместить другие связанные с дистанционной работой расходы.

Что за расходы относятся к «другим» и каким вообще образом должно рассчитываться денежное возмещение, при этом ни законодатель, ни компетентные в сфере труда органы не разъяснили. На настоящий момент при возникновении такой ситуации порядок возмещения должен определяться локальным нормативным актом, которым был оформлен временный перевод. Но как быть работнику, если его работодатель при издании соответствующего акта не предусмотрел порядок расчета компенсации? Ответ на этот вопрос, полагаем, нам даст правоприменительная практика, в том числе судебная, а также различные интерпретационные акты, изданные компетентными органами.

В то же время считаем, что данный компенсаторный механизм во избежание нарушения прав трудящихся, а также для единообразия практики правоприменения должен быть продуман именно на федеральном уровне: это может быть конкретная методика расчета размера компенсационной выплаты, которую работодатель будет применять индивидуально для каждого случая, либо общие методические рекомендации, обозначающие границы, при которых будет одновременно соблюден баланс прав работодателей и дистанционных работников. Альтернативой может послужить применение по аналогии ст. 188 ТК РФ, посвященной возмещению расходов при использовании личного имущества работников, согласно которой такое возмещение происходит в договорном порядке на условиях, определенных обеими сторонами трудового договора.

2. Если у работника, как и у работодателя, отсутствует необходимое обеспечение, то есть фактически работник не может выполнять свою трудовую функцию посредством дистанционных технологий, сложившаяся ситуация должна быть расценена как простой по причинам, не зависящим от работодателя и работника (ст. 157 ТК РФ).

Так, если в первых двух случаях дистанционный работник получает заработную плату в том же размере, что и ранее, при выполнении работы на стационарном рабочем месте, то в последнем оплата составит минимум две трети оклада (тарифной ставки), рассчитанных пропорционально времени простоя.

Таким образом, изменения в Конституции Российской Федерации одновременно вызвали необходимость и во внесении поправок в соответствующие нормативно-правовые акты, в том числе это относилось и к Трудовому кодексу. К тому же введение в срочном порядке ограничительных мер на территории всей страны в 2020 году наглядно продемонстрировало отсутствие гибкости трудового законодательства и множество существовавших на тот период пробелов в регулировании дистанционной формы труда.

Безопасность работников в нынешних условиях обрела новый смысл. На наш взгляд, по своей цели и сущности ст. 312.9 ТК РФ является одним из проявлений уважения к человеку труда в сложившейся в мире обстановке. Однако на сегодняшний день исследователи склонны утверждать, что содержание анализируемой статьи требует переработки и внесения определенных изменений с учетом выявленных недочетов.

Так, считаем необходимым привести понятие «временного перевода на дистанционную работу по инициативе работодателя» в соответствие с положениями общей части ТК РФ, заменив его альтернативным, например «временное исполнение трудовой функции посредством дистанционной работы по инициативе работодателя».

Помимо этого, следует изменить порядок применения данной меры таким образом, чтобы при этом учитывалось согласие или несогласие работника. С этой целью оптимальной конструкцией будет являться дополнительное соглашение к трудовому договору.

Также необходимо определить способы, подтверждающие получение такого акта работником, поскольку содержащаяся в ст. 312.9 формулировка может быть трактована слишком субъективно, служа основой для оспаривания правомерности процедуры.

Большему соблюдению прав человека труда будет способствовать определение подлежащих возмещению расходов работника и способов расчета компенсации за использование работником личного оборудования и иных средств для выполнения своей трудовой функции либо установление возможности использования договорных механизмов в этой части.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бабурин С. Н.* Нравственное государство: русский взгляд на ценности конституционализма: Монография / С. Н. Бабурин. М.: Норма, 2020. 536 с.

2. *Бугров Л. Ю.* Способы изменения трудового договора / Л. Ю. Бугров // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 175–186.

3. *Головина С. Ю.* Трудовой договор как юридическая конструкция / С. Ю. Головина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 3. С. 65–71.

4. *Гоменок А. Ю.* Некоторые пробелы регулирования трудовых отношений в Федеральном законе об удаленной работе / А. Ю. Гоменок // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2020. № 2 (25). С. 65–71.

5. *Конвенция № 29* Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» // Ведомости Верховного Суда СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

6. *Конституция* Российской Федерации от 12.12.1993: по сост. на 14.03.2020 // Российская газета. 2020. № 144.

7. *Федеральный закон* от 08.12.2020 № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // Российская газета. 2020. № 280.

8. *Указ мэра Москвы* от 01.10.2020 № 96-УМ «О внесении изменений в указы мэра Москвы от 4 апреля 2020 г. № 40-УМ и от 8 июня 2020 г. № 68-УМ» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 55.

9. *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6.

10. *Трудовой кодекс* Российской Федерации от 30.12.2001: по сост. на 09.03.2021 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

11. *Черных Н. В.* Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? / Н. В. Черных // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 5. С. 151–159.

**НАЛОГОВАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА  
НА СВОБОДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Е. С. Леванова,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»,  
stud0000238056@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. А. Абакумова,  
доцент кафедры трудового права  
и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
o.a.abakumova@utmn.ru**

В соответствии со ст. 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы [1].

Однако нормы налогового законодательства позволяют плательщикам налогов и сборов применять на практике налоговые послабления и преференции, представленные в виде разнообразных систем ставок для отдельных категорий плательщиков, а также разные способы учета доходов и расходов, влияющих на формирование налоговой базы. Соответственно, налогоплательщик вправе избрать такой вариант ведения бизнеса и учета своих доходов и расходов, который позволит ему при применении разрешенных законом техник уменьшить свои налоговые обязанности.

Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) для обеспечения баланса публичных и частных интересов вынужден лавировать, иногда разъясняя свои ранее принятые документы, применяя термины «недобросовестный» и «добросовестный» по отношению к налогоплательщику.

Отправной точкой принятия понятия добросовестности можно назвать Постановление КС РФ от 27 мая 2003 года № 9-П (далее — Постановление КС), которым впервые была подчеркнута допустимость законной оптимизации уплаты налогов. Это деяния хозяйствующего субъекта, которые, хотя и имеют эффект неуплаты налогов или уменьшение его размера, заключаются в использовании прав, предоставленных государством в связи с освобождением на законном основании от уплаты налога или с выбором наиболее выгодных форм предпринимательской деятельности и, следовательно, оптимального вида оплаты [21].

С принятием Пленумом Высшего Арбитражного Суда России Постановления № 53 от 12 октября 2006 года «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» (далее — Постановление Пленума) недобросовестность налогоплательщика получила свое хоть какое-то определение и характеристики и стала восприниматься как получение необоснованной, не основанной на фактических обстоятельствах налоговой выгоды [25].

В. И. Крусс также указал на наличие дефектов в налоговом законодательстве, которые, по его мнению, могут вызвать угрозы необоснованных санкций, а также привести к коррупции, что в конечном итоге только препятствует эффективной борьбе с недобросовестностью [15].

Следовательно, отсутствие законодательного закрепления понятий «добросовестность», «недобросовестность» и «оптимизация» в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее — НК РФ) дает налоговым органам возможность интерпретировать указанные определения в свою пользу.

Так, в своем письме от 23 марта 2017 года № ЕД-5-9/547@ «О выявлении обстоятельств необоснованной налоговой выгоды» (далее — Письмо) Федеральная налоговая служба прямо указывает, что о недобросовестности налогоплательщика свидетельствуют, в частности, установленные факты подкон-

трольности, в том числе на основании взаимозависимости [5]. Однако указанные положения НК РФ прописаны таким образом, что простор для признания взаимозависимыми достаточно широк.

Так, ст. 20 НК РФ четко регламентирована доля непосредственного участия одной организации в другой в размере 20 % [3], однако доля косвенного участия в процентном соотношении не заявлена. Следовательно, любая организация, инвестирующая денежные средства в ряд компаний с целью получения дохода от дивидендов, может быть признана связующим звеном для признания всех компаний взаимозависимыми. Кроме того, пп. 3 п. 1 обозначенной статьи прямо указывает, что отношение взаимозависимости возникает из отношений родства и свойства [3]. Таким образом, исходя из смысла указанной нормы, любое коммерческое сотрудничество, например, между братьями или взаимодействием с мужем сестры своей жены (свойство) уже несет на себе отпечаток недобросовестности.

Кроме того, в случае невозможности установить факт такой подконтрольности налоговым органам вменяется обязанность доказать недобросовестность самого налогоплательщика, выраженную в недостаточной осмотрительности. Судебная коллегия по экономическим спорам в своем определении от 29 ноября 2016 года № 305-КГ16-10399 по делу № А40-71125/2015 прямо указывает, что именно налоговый орган должен аргументировать то, что налогоплательщик не проверил добропорядочность своих контрагентов, а также доказать тот факт, что налогоплательщик должен был знать о допускаемых контрагентами нарушениях [26].

Причем, согласно Письму, для сбора доказательств налоговые органы должны запрашивать документы, не предусмотренные НК РФ либо каким-то другим законодательным актом. Например, документы, фиксирующие результат поиска, мониторинга и выбора контрагентов, документально оформленное обоснование выбора конкретного контрагента.

Учитывая то, что письма ФНС не являются нормативно-правовыми актами и, как следствие, не обязательны для исполнения налогоплательщиками, такие требования являются злоупотреблением налоговых органов и ограничивают конституционное право налогоплательщика на использование своих способностей для предпринимательской деятельности.

Письмо явилось предпосылкой к внесению дополнений в ч. 1 НК РФ (19 августа 2017 года НК РФ дополнен ст. 54.1) [4] и к появлению понятия «пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов» вместо устоявшегося в правоприменительной практике понятия необоснованной налоговой выгоды. Само это понятие уже подразумевает установление ограничений для использования налогоплательщиком своих законных прав и нарушает сразу несколько базовых принципов Конституции РФ: в частности, право на свободу экономической деятельности, а также право свободно использовать свои способности в предпринимательской деятельности, гарантированные статьями 8 и 34 Конституции РФ [1].

Кроме того, размытость, а точнее, полное отсутствие в НК РФ понятия «деловая цель» указывает, что для каждого отдельно взятого налогоплательщика будут применяться и уже применяются свои критерии ее определения, нарушая тем самым еще один из базовых принципов Конституции РФ — о равенстве перед законом.

Следом за введением ст. 54.1 НК РФ 31 октября 2017 года ФНС РФ издала письмо № ЕД-4-9/22123 «О рекомендациях по применению положений статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации», из которого следует, что налоговые органы должны относить и к деловым целям, а также к тому, что принято считать превышением пределов осуществления прав по исчислению налоговой базы и сумм налога, сбора, страховых взносов. Кроме того, своим письмом ФНС запрещает использование налоговыми органами уже развитых в

сложившейся судебной практике понятий, отраженных в Постановлении Пленума № 53, в рамках проведения камеральных и выездных налоговых проверок [6].

Разбирая положения ст. 54.1 НК РФ, мы видим дополнительные условия использования права налогоплательщика на гарантированные ему НК РФ льготы и преференции, а именно «целью сделки не является неуплата или неполная уплата налога» [3]. Однако в очередной раз критерии определения цели совершения сделки остаются за кадром и могут трактоваться налоговым органом по своему усмотрению.

С момента введения данной статьи появились споры, в какой момент нужно применять указанную норму права. Ряд налогоплательщиков высказал свое мнение, что ст. 54.1 НК РФ улучшает положение налогоплательщиков и, следовательно, имеет обратную силу.

Однако И. В. Дементьев считает, что в статье закрепляются уже сложившиеся в текущей судебной практике концепции необоснованной выгоды и, таким образом, статья не содержит положений, улучшающих либо ухудшающих положение налогоплательщиков [12].

Сходной позиции придерживается и Н. В. Александрова, указавшая на то, что аналогичные нормы имелись и ранее в Постановлении Пленума № 53, а следовательно, на текущий момент эти выводы лишь нашли свое законодательное закрепление [10].

Заключительную точку в споре поставил КС РФ своим Определением от 29 мая 2018 года № 1152-О [24], прямо указав, что это законоположение не нарушает конституционные права и свободы. Это в очередной раз подтверждает тот факт, что, несмотря на то что налоговые правоотношения в РФ регулируются в первую очередь НК РФ, зачастую толкование таких правоотношений происходит именно на конституционном уровне.

Причем затруднения с применением норм указанной статьи возникли и у самих налоговых органов. Для разрешения возникших вопросов 10 марта

2021 года ФНС выпускает письмо № БВ-4-7/3060@ «О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации» [7], в котором, с одной стороны, максимально расписывает критерии добросовестности, а с другой стороны, еще больше ограничивает права налогоплательщиков.

Так, ст. 54.1 НК РФ предусмотрено, что обязательство по сделке исполняется стороной договора либо лицом, обязанность которому передана в силу договора или закона. Пунктом 6 рассматриваемого письма устанавливаются дополнительные критерии определения возможности исполнения обязанности по договору. В частности, неизвестное местонахождение контрагента на момент совершения сделки (причем ни в НК РФ, ни в данном письме не указано, каким именно образом должен быть зафиксирован факт нахождения либо ненахождения контрагента по адресу, указанному в ЕГРЮЛ). Кроме того, двусмысленность формулировки не дает возможности понять, имеется в виду юридический адрес или фактическое нахождение, например, на объекте строительства.

Далее одним из критериев идет совершение расходных операций, не являющихся обыкновенными для конкретного вида деятельности. В то же время нормативно-правовыми актами не определен исчерпывающий перечень расходных операций, характерных для того или иного вида деятельности. Следовательно, является такая операция обычной или нет, определяется налоговым органом самостоятельно.

Раздел IV обозначенного письма развернуто освещает понятие должной осмотрительности. Здесь мы видим, что ряд критериев прописан недостаточно однозначно и (или) не указаны способы их исполнения. В частности, налоговый орган должен установить, имелись ли у налогоплательщика обоснованные сомнения в возможностях контрагента исполнить условия договора с учетом времени, необходимого для их исполнения. Причем нет конкретного указания на то, что именно считать обоснованным сомнением. Из логики использования данного термина, а также конструкции словообразования мы видим,

что это некое сомнительное действие, подтвержденное документально, то есть такие обоснованные сомнения можно упорядочить и классифицировать. Значит, налоговым органом должен быть предложен перечень конкретных действий и документов, подтверждающих такие действия. Например, будет ли являться обоснованием для сомнения тот факт, что налогоплательщик не провел дополнительную проверку предоставленных ему паспортных данных руководителя контрагента?

Точно так же вызывает сомнение такой критерий, как совершение сделки, не соответствующей бизнес-стратегии налогоплательщика, что возвращает нас к уже рассмотренным расходным операциям. Мы делаем вывод, что налоговый орган наделяет себя исключительным правом решать, какие сделки соответствуют предпринимательской деятельности налогоплательщика, лишая последнего свободы выбора.

В данном контексте хотелось бы заметить, что свобода договора, признанная Постановлением КС РФ от 23 февраля 1999 года № 4-П в качестве одной из гарантированных государством свобод [20] и предусмотренная ст. 421 Гражданского кодекса РФ [2], прямо проистекает из принципа свободы экономической деятельности.

А. Н. Мочалов со ссылкой на указанное Постановление делает вывод, что такая конституционная гарантия обеспечивает стабильность договорных отношений, а также защищает их от необоснованного признания их недействительными [16].

Однако в рамках ст. 54.1 НК РФ налоговым органам нет необходимости признавать сделку недействительной в соответствии с гражданским законодательством — достаточно просто исключить суммы по сделке из налоговых расчетов. В итоге право на заключение договоров нарушено не будет, но в то же время экономические последствия сделки будут отменены. Как следствие, в рамках гражданского законодательства факт оплаты товара (работ, услуг) реален, но в рамках налогового — нет.

Кроме того, данным письмом нарушается принцип равенства перед законом [1]: в частности, в зависимости от стоимости сделки допускается применение ограниченного или расширенного толкования должной осмотрительности. Выбор предъявляемых требований определяется налоговым органом исходя из конкретной ситуации. В нашем понимании это выглядит, например, так: при ординарной сделке на небольшую сумму достаточно проверить контрагента посредством ресурсов, размещенных на сайте ФНС, а при дорогостоящей сделке налогоплательщик уже обязан знать, когда, кому и как контрагент оказывал аналогичные услуги, а также располагать сведениями, содержащими коммерческую тайну.

Раздел VII письма должен был ответить на заданный нами ранее вопрос о критериях определения деловой цели. Однако мы видим очередные неточности и завуалированную возможность интерпретировать любую сделку или операцию на свое усмотрение. Кроме того, даже установление у совокупности операций реальной деловой цели не влечет за собой наличие реальной деловой цели у каждой конкретной операции. В этом ключе налоговым органам рекомендуется проверять, не могла бы хозяйственная цель по конкретной операции быть достигнутой любым другим способом без уменьшения налоговой базы, а также рассматривать каждую отдельную операцию через призму уклонения от уплаты налогов.

И хотя КС РФ в Постановлении КС [21] отметил, что выбор наиболее прибыльных форм предпринимательской деятельности с использованием законных механизмов не противоречит закону, на текущий момент сложившаяся практика указывает на то, что собранных налоговым органом косвенных доказательств по делу порой бывает достаточно, чтобы усомниться в правомерности действий налогоплательщика. Как следствие, налоговому органу достаточно доказать наличие легко выявляемых признаков недобросовестности, в результате чего уже налогоплательщику надлежит убедить суд в отсутствии у него намерений уклониться от уплаты налогов.

Такая смена сторон доказывания, по мнению А. В. Волкова, представляет собой явное нарушение норм статей 65 и 200 Арбитражного процессуального кодекса РФ, согласно которым именно налоговый орган должен доказать конкретные обстоятельства, а не некую совокупность признаков [11].

Для объективности доказательной базы Н. В. Предеус указывает на необходимость привлечения в таких судебных процессах профессиональных бухгалтеров для проведения экспертизы. В рамках такой экспертизы бухгалтеры помогут разобраться в нюансах бухгалтерского и налогового учета, тонкостей которого не понять без специальных знаний [17].

Похожая система применяется во Франции. Так, во Французской Республике создан Комитет по налоговому праву, в который не входят представители фискальных органов и который выносит заключения по переоценке подозрительных налогов [8].

Внедрение такой системы в налоговое законодательство не даст возможность налоговым органам трактовать изложенные в ст. 54.1 НК РФ нормы в свою пользу.

Таким образом, необходима доработка ряда статей НК РФ, касающихся добросовестности, взаимозависимости и обоснованности, поскольку иначе можно говорить скорее о карательной цели, нежели о лояльном воздействии государства на налогоплательщика.

В этом свете нам крайне импонирует мнение О. О. Журавлевой, которая на примере конституций Венгрии и Республики Сербия раскрывает необходимость конституционного закрепления за КС РФ специальных полномочий по проверке на соответствие Конституции положений принимаемых законов в сфере налогообложения, что, несомненно, приведет к признанию особой роли налогов в жизни общества [13].

Причем, согласно исследованиям Е. М. Якимовой, в более ранних конституциях различных стран налогам уделялось более значительное внимание.

Так, в первоначальном варианте Конституции США 1787 года, а также в Конституции Речи Посполитой (Польша) 1791 года прямо прописывалась исключительная роль высшего законодательного органа власти в установлении и регулировании налогов [19].

В то же время, повышая общественную роль налогов, не стоит забывать примеры американского налогового законодательства, где налоговая политика государства в первую очередь зависит от господствующей идеологии [18; 31]. На практике это подразумевает режим раскрытия схем уклонения уплаты от налогов, согласно которому все легальные схемы уже прописаны в законодательстве и при создании новой схемы налогоплательщик обязан сообщить о ней фискальному органу для включения ее в список либо признания ее нелегитимной [14].

Схожий принцип присутствует и в налоговом праве Франции: в соответствии с ним налоговые органы имеют право не признать легитимной реальную, соответствующую букве закона сделку, имеющую своей целью снижение налогов, по причине несоответствия такой сделки духу закона [8]. Таким образом, мы видим, что и Франция идет по пути Соединенных Штатов.

Косвенные признаки внедрения аналогичной системы присутствуют и в Российской Федерации, в изменении направления судебной практики по вопросам уплаты налогов, а именно в приравнивании неуплаченных налогов к упущенной выгоде государства [22; 23].

Представляется, что на текущий момент недостаточность и размытость налогового законодательства, явное его противоречие конституционным принципам способны вызвать в РФ полное неприятие такого метода и, как следствие, уход в «тень» в попытках отстоять право на свободную экономическую деятельность.

Резюмируя наше исследование, можно сделать вывод о том, что право налогоплательщика на налоговую оптимизацию соответствует конституционному принципу свободы экономической деятельности, а следовательно,

должно найти отражение и в нормах налогового законодательства. Отсюда вытекает вывод об обоснованных сомнениях в правомерности внедрения ст. 54.1 НК РФ как ущемляющей ряд принципов и прав, гарантированных Конституцией РФ.

Представляется, что основная проблема в отношении регулирования налоговой оптимизации заключается в неверном определении приоритетов, главные из которых — борьба с теневой экономикой, перспектива расширения налоговой базы и повышение собираемости налогов. Однако все приведенные выше примеры показывают, что фискальный орган имеет право решать, практически в беспелляционном порядке, какие сделки соответствуют деятельности налогоплательщика, а какие нет, а это не соответствует основным конституционным принципам.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция Российской Федерации*, принята всенародным голосованием 12.12.1993: по сост. на 04.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 30.11.1994 № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 31.07.1998 № 146-ФЗ: по сост. на 01.04.2020 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

4. *Федеральный закон* от 18.07.2017 № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2017. № 160.

5. *Письмо* Федеральной налоговой службы от 23.03.2017 № ЕД-5-9/547@ «О выявлении обстоятельств необоснованной налоговой выгоды» // Строительство: акты и комментарии для бухгалтера. 2017. № 5.

6. *Письмо* Федеральной налоговой службы от 31.10.2017 № ЕД-4-9/22123@ «О рекомендациях по применению положений статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации» // *Официальные документы: Приложение к газете «Учет. Налоги. Право»*. 2017. № 43–44.

7. *Письмо* Федеральной налоговой службы от 10.03.2021 № БВ-4-7/3060@ «О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации» // *Официальные документы: Приложение к газете «Учет. Налоги. Право»*. 2021. № 10.

8. *Naudin M. When Is Tax Planning Becoming Aggressive in France? // Trusts & Trustees*. 2019. № 25 (1): 59. URL: <https://advance.lexis.com/api/document?id=urn:contentitem:5VM5-76F0-019X-3286-00000-00&idtype=PID&context=1516831> (дата обращения: 18.03.2021).

9. *Raskolnikov A. Accepting the Limits of Tax Law and Economics // Columbia Law and Economics Working Paper*. 2013. № 417. URL: <https://ssrn.com/abstract=1990430> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1990430> (дата обращения: 27.03.2021).

10. *Александрова Н. В., Зотиков Н. З.* Статья 54.1 НК РФ: практика применения // *Вестник евразийской науки*. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/statya-54-1-nk-rf-praktika-primeneniya> (дата обращения: 18.03.2021).

11. *Волков А. В., Блинков О. Е.* Дробление бизнеса: правовые проблемы // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2019. № 44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/droblenie-biznesa-pravovye-problemy> (дата обращения: 27.03.2021).

12. *Дементьев И. В.* Налоговое правоприменение: смена правовых парадигм // *Журнал российского права*. 2019. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovoe-pravoprimerenie-smena-pravovyh-paradigm> (дата обращения: 18.03.2021).

13. *Журавлева О. О.* Конституционные реформы XXI века: развитие и трансформация правовых принципов налогообложения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-reformy-xxi-veka-razvitie-i-transformatsiya-pravovyh-printsipov-nalogooblozheniya> (дата обращения: 18.03.2021).

14. *Каломбо Муламба В. И., Григорьева Е. В., Григорьева Л. В.* Уклонение от уплаты налогов субъектами малого бизнеса // Инновационные аспекты развития науки и техники. 2020. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uklonenie-ot-uplaty-nalogov-subektami-malogo-biznesa> (дата обращения: 18.03.2021).

15. *Крусс В. И.* Конституционная презумпция добросовестности и проблемы ее отраслевой «конкретизации» // Юридическая техника. 2010. № 4: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-prezumpsiya-dobrosovestnosti-i-problemy-ee-otraslevoy-konkretizatsii> (дата обращения: 28.03.2021).

16. *Мочалов А. Н.* Роль Конституционного Суда РФ в формировании институционально-правовой среды экономической деятельности // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 3 (87). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-konstitutsionnogo-suda-rf-v-formirovanii-institutsionalno-pravovoy-sredy-ekonomicheskoy-deyatelnosti> (дата обращения: 18.03.2021).

17. *Предеус Н. В., Никорюкин А. В., Копеева Е. О.* Формирование доказательной базы по делам о получении необоснованной налоговой выгоды для назначения судебно-бухгалтерской экспертизы // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 3 (72). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-dokazatelnoy-bazy-po-delam-o-poluchenii-neobosnovannoy-nalogovoy-vygody-dlya-naznacheniya-sudebno-buhgalterskoj> (дата обращения: 18.03.2021).

18. *Сасов К. А.* Конституционный Суд РФ о Конституционных принципах в налоговом праве // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2017 года: По материалам XV Междунар. науч.- практ. конф. 13–14 апреля 2018 г., Москва: [сборник] / Сост. М. В. Завязочникова; под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статут, 2019. 348 с.

19. *Якимова Е. М.* Конституционное регулирование экономических отношений в зарубежных странах: история и современность // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. № 2: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnoe-regulirovanie-ekonomicheskikh-otnoshenii-v-zarubezhnyh-stranah-istoriya-i-sovremennost> (дата обращения: 27.03.2021).

20. *Постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года “О банках и банковской деятельности” в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко»* // Финансовая Россия. 1999. № 8.

21. *Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишникова, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова»* // Российская газета. 2003. № 105.

22. *Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Г. Ахмадеевой, С. И. Лысяка и А. Н. Сергеева»* // Российская газета. 2017. № 291.

23. *Определение* Конституционного Суда РФ от 04.07.2017 № 1440-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бунеева Сергея Петровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 146, 153, 154, 247–249 и 274 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 6.

24. *Определение* Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 № 1152-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куркина Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации”» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>.

25. *Постановление* Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 12.

26. *Определение* Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 305-КГ16-10399 по делу № А40-71125/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 28.03.2021)

## **ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ НАСИЛИЕ В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ КАК ФАКТОР УМАЛЕНИЯ ДОСТОИНСТВА ЧЕЛОВЕКА ТРУДА**

**И. А. Матыченко,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
программа «Магистр права»,  
stud0000107167@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. А. Курсова,  
доцент кафедры трудового права  
и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,  
кандидат юридических наук, доцент,  
o.a.kursova@utmn.ru**

Общественные отношения не стоят на месте и постоянно развиваются. В связи с этим мы все чаще нуждаемся в их правовом регулировании. Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации [6] в 2020 году, являются ярким примером заинтересованности государства в упорядочении новых общественных отношений и стабилизации жизни общества в целом.

Конституция РФ провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы, и одним из таких важных прав является право на защиту достоинства личности. При этом государство обязано обеспечить защиту человека от любого насилия, как физического, так и психологического.

В 2020 году появилась новая норма в Конституции РФ, призванная обеспечить формирование правового механизма правовой защиты достоинства граждан и уважения человека труда. Статья 75.1 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия

государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». Похожая норма содержится и в Трудовом кодексе Российской Федерации [17]. Статья 2 ТК РФ устанавливает основные принципы, направленные на регулирование отношений в сфере труда; в данном случае нас интересует именно обеспечение права работников на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности.

На наш взгляд, положение, содержащееся в Трудовом кодексе РФ, имеет более узкую направленность, так как законодательно прямо указано лицо, которое подлежит защите, — работник. В то время как новая норма Конституции РФ использует формулировку «человек труда», что по своему содержанию является более широким понятием, чем просто работник, и позволяет включить сюда работодателя.

В общественных отношениях, построенных по принципу власти-подчинения, не бывает равных участников: одна из сторон всегда будет более сильной, другая — слабее. Это проявляется, в первую очередь, в правовых возможностях, а именно в объеме прав и обязанностей одной стороны по отношению к другой. В трудовых отношениях принято считать, что работник является более слабой стороной и нуждается в более сильной защите со стороны государства.

К сожалению, нередки случаи, когда работник подвергается психологическому насилию при осуществлении своих трудовых обязанностей. Это может проявляться в виде насмешек, постоянных упреков, угроз, намеренной изоляции и т.д. как со стороны других работников, так и со стороны руководства.

В научной литературе при описании психологического насилия используют понятие моббинга. Изначально термин употреблялся Конрадом Лоренцем при групповом нападении мелких животных на противника, превосходящего их по размеру [2]. Позднее Хайнц Лейманн преобразовал данный термин

как психотеррор на рабочем месте, осуществляемый целенаправленно в отношении человека [1].

В Российской Федерации отсутствует законодательное определение данного термина, поэтому в каждой научной работе ученые представляют свой вариант. Например, О. А. Курсова определяет моббинг как агрессивное поведение, выраженное в негативных коммуникационных действиях, направленных на отдельного человека [7]. С. А. Бабанов в своем определении не только указывает на сущность моббинга как психологического насилия или террора, но и описывает круг субъектов (работники, коллеги, подчиненные), совершающих данные действия с определенной целью: например, заставить человека уволиться или ослабить его существующее влияние в коллективе [3]. В. М. Фёдоров выделяет моббинг через профессиональную деструкцию, указывая на свойственные этому явлению черты: систематичность, длительность, негативные коммуникативные воздействия, оказываемые на работника коллегами или самим работодателем [18]. Интересным, на наш взгляд, является мнение Э. Р. Сябаевой. Она определяет моббинг как эпидемию и постоянную борьбу между «своими» и «чужими» за определенные ресурсы, приводящую к негативным последствиям [16]. Можно сделать вывод, что моббинг — психологическое насилие, которое осуществляется с определенной целью, имеет длительный характер и совершается в отношении работников, реже работодателей.

В научной литературе исследуются различные виды моббинга. Внутригрупповой моббинг проявляется в применении психологического насилия к новичкам в компании людьми, проработавшими более длительное время. Межгрупповой моббинг преследует конкретную цель — продвижение определенного лица по карьерной лестнице. Последний вид, сэндвич-моббинг, появился немного позже других, но является самым жестким, так как человек подвергается нападкам одновременно со стороны и работодателя, и коллег.

Наряду с видами моббинга указываются и его формы. Выделяют горизон-

тальный и вертикальный моббинг. Горизонтальный моббинг (буллинг) осуществляется между коллегами. Чаще всего проявляется посредством изоляции объекта моббинга от коллектива, запугивания или вмешательства в исполнение трудовых обязанностей. В вертикальном моббинге на первый план выступают отношения власти-подчинения.

Можно встретить следующие виды вертикального моббинга:

1. Боссинг. Самая распространенная форма психологического насилия. Субъектом выступает непосредственно работодатель или руководитель, объектом становится работник. Данный вид преследует цель заставить работника уволиться по собственному желанию. Проявляется в виде активных действий субъекта, таких как критика внешнего вида, возраста, проделанной работы, перекладывание ответственности, чрезмерный контроль выполнения работы, частое запрашивание объяснительных.

2. Стаффинг (нетипичный моббинг). Субъектами моббинга становятся работники, а объектом – работодатель или руководитель. Цель стаффинга – доведение руководителя до увольнения. Этот вид психологического насилия проявляется, когда в организации появляется новый руководитель, но по каким-то причинам он не устраивает работников. Работники стараются «выжить» неугодного им руководителя посредством распространения слухов, непредоставления необходимой информации, подрыва авторитета, отказа от исполнения поручений. Данный вид на практике встречается довольно редко.

Интересным в последнее время является изучение психологического насилия в контексте управления психосоциальными профессиональными рисками. Данные труды связаны с анализом международного опыта борьбы с психологическим насилием на рабочем месте.

О. А. Курсова в своем исследовании указывает, что насилие на работе является элементом психосоциального риска, который требует специальной оценки [8]. Такие оценки широко используются, например, во Франции, Италии, Испании, Германии и определяют значимость риска факторов на рабочем

месте. На наш взгляд, в данной работе справедливо отмечено, что психологическое насилие может исходить не только от коллег или руководства, но и от клиентов и получателей услуг, то есть от людей, не имеющих непосредственного касательства к трудовым отношениям. К сожалению, в Российской Федерации данный подход не рассматривается, оставляя только двух возможных субъектов психологического насилия на рабочем месте.

Определение психологического насилия в сфере труда как психосоциального риска на данный момент в Российской Федерации встречается довольно редко. Согласно п. 33 Приказа Минтруда России от 19 августа 2016 года № 438н «Об утверждении Типового положения о системе управления охраной труда» [10] работодатель с целью организации процедуры управления профессиональными рисками, исходя из специфики своей деятельности, должен обеспечить выявление опасностей и оценить уровни профессиональных рисков. Согласно подп. «ы» п. 35 Приказа в качестве опасностей, представляющих угрозу жизни и здоровью работников, работодатель, исходя из специфики своей деятельности, вправе рассматривать и опасность насилия от враждебно настроенных работников, и опасность насилия от третьих лиц. Согласно ст. 212 ТК РФ работодатель должен обеспечить создание и функционирование системы управления охраной труда (СУОТ); организация управления профессиональными рисками является частью СУОТ.

Наиболее интересны для рассмотрения эффективности работы антимобингового законодательства Италия и Франция. Е. В. Сыченко в своей работе выделяет особенности законодательного регулирования защиты от психологического насилия в данных странах [15].

В Италии в случае домогательства, вреда здоровью причинно-следственную связь доказывает сам работник, но в случае дискриминации бремя доказывания переходит на работодателя, работник в данном случае просто доказывает факт наличия дискриминации. Если работник подвергся психологиче-

скому насилию со стороны коллег, ответственность несет работодатель на основании общих правил об ответственности за действия работников. Данное положение является достаточно интересным.

Немного другой подход в сфере защиты прав работников во Франции. Бремя доказывания возложено на работодателя. Он доказывает, что обжалуемые действия не являются домогательством и обусловлены другими причинами. Добросовестные работники имеют право на защиту от увольнения или дискриминации в случае, если они подверглись домогательству или сообщили о таком поведении.

Приведенные положения являются достаточно эффективными средствами защиты работников от психологического насилия во Франции и Италии, что подтверждается судебной практикой с принятием решений в пользу работников.

На международном уровне особую роль в обеспечении создания механизма правовой защиты работника от психологического насилия играет Конвенция Международной организации труда об искоренении насилия и домогательств в сфере труда, принятая в г. Женеве 21 июня 2019 года [5].

В положениях данной Конвенции признается, что насилие (физическое, психологическое) представляет собой нарушение прав человека, принципа равенства возможностей и является несовместимым с достойным трудом. В Конвенции МОТ определены общие контуры правовой защиты работников от любого насилия, как гендерного, так и домогательств в период работы или возникающих в связи с работой (в командировке или в жилых помещениях, предоставляемых работодателем).

Согласно Конвенции каждое государство, ратифицирующее данный акт, берет на себя обязательства не только по разработке законодательства, направленного на устранение насилия в сфере труда, но и по активному мониторингу эффективности применения таких норм.

Указанный акт играет важную роль в борьбе с психологическим насилием в сфере труда. Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией, что делает пока невозможным применение основных ее положений для защиты прав работников в России.

Если же вернуться к рассмотрению внутригосударственных механизмов защиты достоинства работников в период трудовой деятельности, то следует отметить, что, к сожалению, как показывает практика, работнику сложно доказать факт моббинга и иных посягательств на достоинство личности. Во-первых, это связано с тем, что в Российской Федерации отсутствует развитое законодательство в сфере защиты от психологического насилия. Во-вторых, бремя доказывания распределяется на общих основаниях: согласно ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается в исковом заявлении [4]. Хочется отметить, что появление в Конституции Российской Федерации нормы, касающейся защиты достоинства граждан и уважения человека труда, можно расценивать как предпосылки к развитию в дальнейшем законодательства в рамках антимообингового регулирования.

Рассмотрев теоретический аспект, обратимся к существующей судебной практике. В настоящее время судебных решений в сфере психологического насилия в сфере труда немного. Часто работники просят восстановить их на работе и выплатить компенсацию морального вреда, ссылаясь на то, что увольнение произошло не по собственному желанию, а в силу психологического давления со стороны работодателя; при этом в исковом заявлении просто указывается «под влиянием психологического насилия, давления» или подобные формулировки, но отсутствует какое-либо обоснование. Работники, как правило, не конкретизируют действия, которые можно квалифицировать как умаление их достоинства, и не приводят никаких доказательств, фактов, которые свидетельствовали бы о нарушении прав работников на защиту их достоинства. Соответственно, суды, исследовав материалы дела, приходят к выводу,

что права и свободы работников не были нарушены, и отказывают в подобных исковых требованиях.

В этой связи особый интерес представляют дела, где заявитель (работник) подробно описывает, какие действия со стороны работодателя он считает психологическим насилием. Рассмотрим несколько примеров.

В исковом заявлении гражданка А. достаточно подробно описала действия, которые считает оскорбительными для чести и достоинства и относит к психологическому насилию; использовала понятия «моббинг» и «буллинг» [12]: высказывания о ее «неаккуратности», уничижительные характеристики, которые могли быть высказаны в присутствии сторонних лиц, хамство, частые разговоры о ней как о «сплетнице», «лезет не в свое дело», «сними корону», «безграмотная». Эти действия осуществлялись со стороны работодателя, и он поощрял участие других сотрудников в травле. Описывая моббинг, истица указывала следующее: ей не сообщалась необходимая информация или предоставлялась с опозданием, в ее адрес поступала необоснованная критика, она подвергалась преднамеренной изоляции, в отношении нее распространялись различные слухи, иногда документы с ее стола перекладывали в другое место, чтобы создать препятствия и трудности в ее работе. Порочащие сведения распространялись в несловесной форме, в виде негативных характеристик, не соответствующих действительности. Использовались формы буллинга: крики и оскорбления, ее точку зрения не принимали и навязывали свою, часто ее критиковали за некомпетентность. Истица считает, что эти действия были направлены на то, чтобы опозорить ее в коллективе и вывести из социальной среды. В подтверждение моральных страданий истица указала на обострение у нее хронической анемии, вызвавшее необходимость ее помещения в стационар. Однако, несмотря на все названные обстоятельства, в своем решении суд в удовлетворении исковых требований гражданке А. отказал, ссылаясь на то, что доказательства нравственных страданий для взыскания компенсации морального вреда истицей не представлены.

К сожалению, сам факт нахождения в стационаре из-за хронической анемии действительно сложно принять как доказательство последствий психологического насилия. Скорее всего, суд в данных категориях дел принимает в качестве доказательств медицинские заключения неврологов, психотерапевтов, психиатров. Такие документы более полно отражают факт переживаний лица в случае психологического насилия.

Также суд обратил внимание на то, что истицей не предоставлено доказательств моббинга, буллинга. Поскольку факт психологического насилия доказывает сам работник и доказать это достаточно сложно, нужно использовать все возможные средства доказывания: показания свидетелей, запись разговоров, записи видеонаблюдения, медицинские заключения.

К сожалению, многие исковые заявления граждан не содержат такой детальной аргументации психологического насилия в сфере труда. Например, в другом деле гражданка Б., аргументируя психологическое давление, указывает на следующее: в период пандемии коллектив собрали в актовом зале и ходе диалога на этом собрании истице задавали вопросы, которые, по ее мнению, подрывали ее репутацию, авторитет в коллективе [14]. После собрания на ее вопрос, нужно ли писать заявление об увольнении по собственному желанию, она получила положительный ответ.

К сожалению, никакой конкретной, детальной информации истицей не было предоставлено, например, какие именно слова и действия руководителя подрывали ее авторитет или унижали ее достоинство. Также истицей не были предоставлены доказательства ее нравственных страданий. Единственным доказательством по делу явились свидетельские показания одного из работников, в которых он описывал несогласие истицы с увольнением при получении ею соответствующего приказа. На основании имеющихся доказательств суд пришел к выводу, что фактов принуждения истца к увольнению не указано, а существующий конфликт, в данном случае между работником и работодателем, не может рассматриваться как психологическое насилие.

Следует отметить, что существуют и дела, которые можно отнести к категории злоупотребления работником правом на защиту и компенсацию морального вреда. Так, например, в одном из подобных дел гражданка В. аргументировала психологическое давление в отношении себя следующим: несколько раз ей было высказано пожелание о принятии ею решения об увольнении по собственному желанию, все чаще высказывались претензии к ее работе, ей говорили, что работать с ней невозможно [11]. В качестве доказательств истица предоставила запись разговоров с работодателем и другими работниками и выписанный ей рецепт из медицинского учреждения на антидепрессанты, препараты для нормализации сна. В указанной аудиозаписи неоднократно звучали адресованные истице предложения представителя работодателя изменить подход к выполнению работы, прекратить нарушать установленные сроки, а также указывалось, какие именно нарушения будут зафиксированы.

Психологическое давление предполагает длительные действия, осуществляемые с определенной целью. Следовательно, никакого психологического насилия не оказывалось, а, скорее, были предприняты попытки помочь работнику справиться с трудностями при исполнении должностных обязанностей; требования работодателя о надлежащем исполнении работником своих обязанностей нельзя рассматривать как принуждение к увольнению. Кроме того, при исследовании материалов дела было установлено, что истица ранее несколько раз подавала заявления об увольнении, а позже их отзывала. Можно предположить, что истица предпринимала попытки покинуть данное место работы и просто ждала подходящего момента, чтобы подвести ситуацию под увольнение не по собственному желанию.

Рассмотрим еще один интересный казус, связанный с вопросами моббинга. Речь идет о деле, связанном с незаконным увольнением трансгендерной женщины, начавшемся в 2017 году. Следует отметить, что в самом исковом заявлении истицы нет указаний на какие-либо действия, связанные с психологи-

ческим насилием в ее адрес [13], но все же данное дело получило широкий общественный резонанс именно в связи с моббингом и дискриминацией [9]. Ситуация состояла в следующем. С самого начала работы в организации отношения истицы с коллективом не были идеальными. Как к работнику относились нормально, как к человеку — нет. После того как ею было принято решение об изменении пола с мужского на женский, обстановка в коллективе стала еще более напряженной. Коллеги перестали скрывать свое отношение, над В. открыто смеялись и унижали ее. Руководство не было заинтересовано в решении этой проблемы, работникам сделали пару замечаний. Коллектив продолжал обращаться к истице в мужском роде. Также ей не выделили место в женской раздевалке. Все эти действия подходят под психологическое насилие: систематическое унижение достоинства, изоляция и оскорбления на протяжении длительного времени. Данный вид моббинга можно рассматривать как сэндвич-моббинг: негативные и оскорбительные действия со стороны коллег, выраженные в виде насмешек, изоляции и т.д., и пассивное поведение руководителя, не заинтересованного в помощи работнику.

В итоговом решении суд признал увольнение дискриминационным, требования истицы удовлетворили: восстановили на работе, взыскали компенсацию морального вреда, заработной платы за время вынужденного прогула.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что проблема психологического насилия в сфере труда на протяжении длительного времени является весьма актуальной в Российской Федерации. В то же время отсутствие развитого антимооббингового законодательства затрудняет возможность защиты прав как работников, так и работодателей. Введение в Конституцию Российской Федерации новой нормы об уважении человека труда дает надежды на дальнейшее развитие законодательства.

В целях обеспечения формирования более действенного механизма правовой защиты достоинства работника, на наш взгляд, в первую очередь необходимо ввести в трудовое законодательство определение моббинга, согласно

которому моббинг рассматривался бы как целенаправленные систематические действия, сопряженные с психологическим насилием в сфере труда, осуществляемые с определенной целью (например, понуждение работника к увольнению) и имеющие длительный характер.

Стоит также определить признаки моббинга как явления и проработать правовые инструменты и способы защиты от моббинга, обособив все это в отдельный институт трудового законодательства. Кроме того, в целях обеспечения более действенной защиты от дискриминации, которой, как правило, неизбежно сопровождается ситуация моббинга, следует законодательно закрепить возложение бремени доказывания по данной категории дел на работодателя. Важно подчеркнуть и то обстоятельство, что судам нужно будет более внимательно изучать доказательства моббинга, чтобы исключить возможность злоупотребления правом со стороны работника.

С точки зрения организационных предпосылок борьбы с моббингом на работе в организациях следует поощрять создание системы реагирования на жалобы работников, связанные с моббингом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Leymann H. The Content and Development of Mobbing at Work // European Journal of Work and Organizational Psychology. 1996. No. 5 (2). Pp. 165–184.*

*Lorenz K. Das sogenannte Böse: Zur Naturgeschichte der Aggression. Wien: Borotha-Schoeler, 1963.*

2. *Бабанов С. А. Моббинг как деструктивный профессиогенез / С. А. Бабанов // Медицинская сестра. 2018. № 7. С. 19–23.*

3. *Гражданский процессуальный кодекс РФ № 138-ФЗ от 14.11.2002: по сост. на 02.02.2021 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.*

*Конвенция Международной организации труда об искоренении насилия и домогательств в сфере труда (заключена в г. Женеве 21.06.2019) // URL: srg-eco.ru.*

*Конституция* Российской Федерации от 12.12.1993: по сост. на 14.03.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4. Курсова О. А. Защита от моббинга в трудовых отношениях: проблемы правового регулирования / О. А. Курсова // Сибирское юридическое обозрение. 2014. № 3 (24). С. 28–31.

5. Курсова О. А. Защита от психологического насилия на государственной службе: проблемы правового регулирования / О. А. Курсова // Формирование современной модели государственного управления: перспективы и вызовы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием, г. Тюмень, 18–19 октября 2019 г. / Отв. ред. Н. П. Носова, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, BRICS LAW JOURNAL. Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2019. С. 114–120.

6. «Почти весь коллектив продолжал обращаться ко мне в мужском роде». Трансгендер из Санкт-Петербурга о том, как скорректировала пол — и была уволена из-за списка запрещенных для женщин профессий // Новостной портал «Медуза». URL: <https://meduza.io/feature/2017/12/02/pochti-ves-kollektiv-prodolzhal-obraschatsya-ko-mne-v-muzhskom-rodde>.

7. Приказ Минтруда России от 19.08.2016 № 438н «Об утверждении Типового положения о системе управления охраной труда»: по сост. на 13.10.2016 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

8. Решение Королёвского городского суда Московской области от 20.05.2020 по делу № 2-898/2020 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/tlXxxeLm4Nlj>.

9. Решение Сургутского городского суда Югры от 09.07.2019 по делу № 2-5019/2019 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/jpc15KNNQeoZ>.

10. *Решение* Фрунзенского районного суда города Санкт-Петербурга от 08.11.2017 по делу № 2-5476/2017 // *Время бухгалтера*. URL: <https://www.v2b.ru/documents/reshenie-frunzenskogo-rayonnogo-suda-goroda-sankt-peterburga-ot-08-11>.

11. *Решение* Щучанского районного суда Курганской области от 03.09.2020 по делу № 2-454/2020 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/NFgmqCkmTFQx>.

12. *Сыченко Е. В.* Защита работников от психосоциальных рисков: опыт Европы и его применимость в России / Е. В. Сыченко // *Трудовой договор и трудовые отношения*. URL: <http://трудоые-договоры.рф/article/1041>.

13. *Сябаев Э. Р.* Моббинг, как социально-психологическое явление в организации // *Современные тенденции развития теории и практики управления в России и за рубежом: Материалы VIII Международной научно-практической конференции*. Тамбов, 2017. С. 325–344.

14. *Трудовой кодекс Российской Федерации № 197-ФЗ от 30.12.2001: по сост. на 29.12.2020* // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.  
*Федоров В. М., Михалев О. В., Геращенко И. П.* Моббинг как деструктивная форма иррационального трудового поведения / В. М. Федоров, О. В. Михалев, И. П. Геращенко // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление*. 2019. № 4. С. 164–175.

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР»**

**Р. И. Байбурин,**  
**студент 3-го курса Института права ФГБОУ ВО**  
**«Башкирский государственный университет»,**  
**г. Уфа, Респ. Башкортостан,**  
**bayburin00@mail.ru**

**Научный руководитель:**  
**Р. Г. Юсупов,**  
**профессор кафедры государственного права**  
**Института права ФГБОУ ВО**  
**«Башкирский государственный университет»,**  
**г. Уфа, Респ. Башкортостан,**  
**д. и. н., профессор,**  
**yusupovr.g@yandex.ru**

Ключевое понятие темы исследования — прокурорский надзор. На первый взгляд, никаких проблем с его толкованием быть не должно, но обратим внимание на немаловажное обстоятельство: в правовых документах и публикациях встречаются два близких по смыслу понятия: «надзор» и «контроль». Много лет они являются предметом споров правоведов, поскольку ни одно из них не определено в законодательстве. В рамках темы настоящего исследования важно точно разобраться, какое правовое явление мы будем понимать под прокурорским надзором.

Пожалуй, начать рассуждения логично с уточнения общеупотребительного значения этих слов. Так, в словаре С. И. Ожегова контроль толкуется как проверка или наблюдение с целью проверки, а надзор — как наблюдение с целью присмотра, проверки [1]. Большой разницы, конечно, нет. Но если придири-

чиво отнести к трактовкам, получается, что функции надзора ограничиваются наблюдением, а контроль подразумевает помимо наблюдения еще и некие иные формы проверки, о которых в словаре ничего не сказано.

Применительно к деятельности прокуратуры используется термин «прокурорский надзор», что обусловлено положением Конституции РФ, согласно которому надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением федеральных законов, а также за соблюдением прав и свобод человека и гражданина уполномочена осуществлять прокуратура РФ [2]. Но ввиду отсутствия законодательного определения надзора и контроля и наличия общеупотребительного их толкования резонным становится вопрос: можно ли считать, что прокуратура ничего не контролирует?

Мнений по этому поводу стало много. Одна из позиций заключается в том, чтобы признать надзорные полномочия только за прокуратурой, а полномочия других проверяющих органов считать контрольными (или контролирующими). Но в РФ существуют и иные органы, которые, согласно действующему законодательству, заняты надзором: например, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Распространено также утверждение, что надзор — это «надведомственный, специализированный, систематический контроль», который осуществляется в отношении неподчиненных органов. К прокуратуре этот признак имеет прямое отношение, но в законах можно встретить понятия, которые связь надзора с «надведомственностью» не подтверждают. Так, в законе «О пожарной безопасности» фигурирует и даже определено понятие «ведомственный пожарный надзор» [3].

Варианты различения исследуемых понятий систематизированы. Например, на сайте Минэкономразвития они представлены следующим образом:

вариант 1: контроль и надзор — синонимы;

вариант 2: контроль осуществляется внутри системы органов и организаций, а надзор — в отношении неподчиненных субъектов;

вариант 3: надзор осуществляется только прокуратурой, а контроль — остальными проверяющими органами;

вариант 4: надзор является одной из функций контроля наряду с разрешительной, лицензионной и учетной деятельностью, а также экспертизой и статистикой [4].

Эта информация содержится в документе, именуемом Концепцией Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Составлялся он на этапе подготовки проекта указанного закона (2014), и в нем был представлен очередной вариант различения контроля и надзора — «по режимам регулирования, предусматривающим различия в формах проведения мероприятий, по объему прав и обязанностей подконтрольных (поднадзорных) субъектов и контрольно-надзорных органов, а также по набору мер реагирования на нарушения». Уточнения также были приведены. Например, предполагалось, что у контроля и надзора совпадают две формы осуществления деятельности: проверка и мониторинг, но только контроль подразумевает ведение реестров разрешительной документации и сбор регулярной отчетности. Сходство в характере воздействия на подконтрольные субъекты заключается в праве на административные санкции. Контроль же имеет более широкий спектр инструментов воздействия, включая отмену разрешений, запрет на совершение сделок и пр.

Концепция закона вызвала критику, причем не только ученых. В заключении Торгово-промышленной палаты написано: «Высказывались обоснованные мнения относительно того, что надзор является исключительной прерогативой органов прокуратуры как надзорного ведомства. Однако законопроект вновь “смешал” контроль и надзор, так и не дав четкого ответа на вопрос об их отличии, так как большая часть их признаков является универсальной» [4]. По мнению Л. А. Гречиной и Е. А. Закружной, поскольку «единым крите-

рием, по которому эти виды деятельности отличаются, является принцип подчиненности», предлагаемые в концепции отличительные признаки контроля и надзора «не позволяют отграничить эти явления друг от друга» [8].

Критические замечания, как мы видим, обусловлены исходными позициями авторов. То есть версия Минэкономразвития раскритикована не потому, что она нелогична, а потому что авторы критических замечаний убежденно поддерживают один из ранее сформировавшихся вариантов различения, причем не один и тот же, а каждый поддерживает свой. Соответственно, между собой критики тоже не договорятся, и проблема различения контроля и надзора рискует остаться предметом дискуссий и не более того.

Порядок в вопросе навести надо, поскольку следствием нечеткости представлений о ключевых терминах является некорректность организации контрольно-надзорной деятельности и законодательства, регулирующего отношения в этой сфере. В качестве примера рассмотрим положение закона «Об охране окружающей среды», согласно которому в России существует государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды [5]. Но если придерживаться варианта 2, базирующегося на принципе подчиненности / неподчиненности субъектов, то тогда государственный, муниципальный и общественный виды контроля в области охраны окружающей среды, будучи деятельностью «надведомственной», должны, по идее, называться надзором. А если придерживаться варианта 3, делегировавшего надзорные полномочия исключительно прокуратуре, то производственного, муниципального и общественного надзора быть не может в принципе.

Неразбериха приводит к тому, что в литературе периодически высказываются не менее противоречивые претензии в адрес законодателя. Так, В. П. Беляев, сторонник варианта 3, считает, что «законодатель по-прежнему не стремится развести эти понятия, смешивает их, употребляет как синонимы»

[6]. Нам представляется, что это замечание верно отчасти, потому что законодатель применительно к разным правовым областям поступает по-разному.

В одних случаях разница между терминами действительно не прослеживается. Например, в упомянутом выше законе от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ определено понятие «ведомственный пожарный надзор» (ст. 1) и установлено, что этот орган уполномочен осуществлять контроль за обеспечением пожарной безопасности на подведомственных объектах (ст. 12). Этот пример подтверждает слова В. П. Беляева: разницу между надзором и контролем законодатель может не учесть. Но есть другие примеры, которые демонстрируют, что законодатель разницу все-таки видит [6]. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, в частности, дает дефиниции государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Получается, законодатель не только видит разницу, но и поддерживает вариант 4 различения понятий (надзор является одной из функций контроля). Но выводы опять делать рано, потому что в инфраструктуре исполнительной власти существует, например, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, которая уполномочена осуществлять функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации.

Можно предположить, что проблема объясняется довольно просто: нормативные правовые акты пишут разные люди с разными представлениями о контроле и надзоре. Важно и то, что есть области права, в которых вопрос разграничения контроля и надзора закрыт, и этот опыт полезно учесть.

Интересные выводы на примере конституционного контроля / надзора можно сделать в ходе исторического исследования, в результате которого установлено, что до Октябрьской революции в России конституции не было, в советский период конституции принимались четырежды, но специальный государственный орган, который проверял бы соответствие нормативных правовых актов действующей Конституции, не создавался — эту функцию удерживали за собой высшие органы власти. Первый такой орган появился на волне

демократических преобразований времен перестройки (во второй половине 1988 года началось реформирование всей политической системы, которая перестала отвечать реалиям общественно-политического развития государства). В 1989 году был создан Комитет конституционного надзора СССР. Он имел право устанавливать факты неконституционности положений законов и иных актов, но окончательных решений не принимал, а направлял свои заключения Съезду народных депутатов СССР. В РСФСР, а затем РФ был учрежден Конституционный Суд, уполномоченный осуществлять конституционный контроль. На практике это означало и означает, что орган судебного конституционного контроля вправе не только устанавливать факты неконституционности законов и иных актов, но и признавать такие акты недействующими. И хотя и контроль, и надзор нацелены на утверждение законности, на основании приведенных аргументов был сделан вывод, что дискуссии о разнице между ними можно закрыть: слова, близкие по смыслу, четко разделились не по целям, а по практике распределения полномочий.

Поскольку нас интересует термин «прокурорский надзор», попробуем также поискать ответы на свои вопросы в исторических изданиях — по истории прокуратуры.

Фундамент прокуратуры в ходе реформирования государственного управления начал закладывать Петр I. В 1711 году он ввел должность тайного фискала при Сенате для наблюдения за правительственным аппаратом и доносительства в случае обнаружения нарушений. В этот же период опять же при Сенате появился новый институт во главе с обер-фискалом для осуществления тайного надзора на местах — через систему фискалов. Помимо наблюдения и доносительства фискалы имели право на обвинение преступника в суде. В литературе отмечается, что официальное закрепление фискалов при Сенате было условным, поскольку фискалы присягали царю и были его доверенными лицами. В 1722 году Петр I заменил фискалитет новым государственно-правовым

институтом — прокуратурой во главе с генерал-прокурором, которого император назначал лично и назвал «око наше». Генерал-прокурору и обер-прокурору надлежало «быти» при Сенате, прокурорам — при коллегиях. Прокуроры, в отличие от фискалов, действовали открыто. Они были уполномочены «регистрировать нарушения законов» и предупреждать их. Выявленным нарушителям они могли предложить устранить нарушения, а могли еще и опротестовать незаконные решения, а также донести о беззакониях генерал-прокурору.

Как мы видим, прокуратура формировалась как орган, уполномоченный выявлять нарушения законов органами власти, но не призванный принимать какие-либо окончательные решения по их устранению.

В разное время ареал деятельности прокуратуры менялся. Так, при Екатерине II прокурор, среди прочего, наблюдал за содержанием арестантов, охранял свободы частных лиц, изучал определения всех присутственных мест и пр. А при Александре I мнение прокурора не учитывалось ни по одному, даже административному, делу. Зато при Александре II прокуратура из надзорного органа превратилась в основном в орган уголовного преследования. В частности, после предварительного следствия прокурор давал заключение, изложенное в форме обвинительного акта, что дало основания утверждать, что прокурор в этот период фактически совмещал надзор за законностью следствия и управление следствием. При Александре III, когда активизировалась борьба против революционно настроенных масс, полномочия прокуратуры были расширены еще больше и ее стали воспринимать как «карательный орган» [7].

Специфика судопроизводства и деятельности прокуратуры в предшествующий Октябрьской революции период привела к тому, что пришедшие к власти большевики упразднили и институт судебных следователей, и прокуратуру, предусмотрев для принятия их дел избрание «особых комиссаров» в местных Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Лишь в 1922 году было принято Положение о прокурорском надзоре в РСФСР. Причем В. И. Ленин настоял на том, чтобы прокуратура занималась только одним — следила

за установлением единообразного понимания законности во всей стране и передавала дела в суд. В 1933 году превращение прокуратуры в единую самостоятельную систему было завершено. В 1936 году Конституция СССР ввела понятие высшего надзора за исполнением законов, возложив его на прокурора СССР, и оформила главу «Суд и прокуратура».

В Конституции СССР 1977 года глава 21 «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор». Новый Закон о прокуратуре СССР, принятый в 1979 году, закрепил за прокуратурой не только надзорные полномочия, но и право координировать деятельность правоохранительных органов. По этому поводу Р. С. Абдулин заключает: прокуратура помимо надзорных функций стала выполнять функции управленческие [7].

Таким образом, исторический обзор в исследуемом вопросе позволил сделать тот же вывод, что и в вопросе разграничения конституционного контроля и конституционного надзора. Надзор — это наблюдение, выявление нарушений законодательства в поднадзорном пространстве и не более того. При этом орган, уполномоченный осуществлять надзор, может быть уполномочен выполнять не только надзорные, но и иные функции.

Понятие «прокурорский надзор» в данном контексте выглядит логично. Во-первых, это понятие зафиксировано в Конституции РФ, а сама функция закреплена за прокуратурой РФ. Во-вторых, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 прокуратура РФ — это система органов, осуществляющих, прежде всего, надзорные функции: надзор за исполнением законов органами государственной и муниципальной власти, в том числе органами контроля, за соблюдением ими же прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебными приставами, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу и пр.

Вместе с тем в обязанности прокуратуры РФ входят уголовное преследование в пределах ее полномочий, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и даже возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административных расследований в пределах ее полномочий (ст. 1) [9]. Тот факт, что прокуратура РФ вправе выполнять эти функции, — еще не повод называть их надзорными. Полагаем, есть смысл согласиться: возбуждение дел об административных правонарушениях не имеет ничего общего с надзором.

Прокурорский надзор — явление, которое не может подвергаться пересмотру. Другое дело, что прокуратуру в российских реалиях нельзя считать органом в чистом виде надзорным. Пора перестать присваивать надзору свойства, ему не присущие. Считаем, что дискуссии вокруг надзора и контроля вызваны хаотичным использованием этих понятий в законодательстве. Если прекратить опираться на законодательство, угадывая смысл слов, им используемых, но не определенных, можно наконец и само законодательство привести в порядок.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Словарь русского языка* / Сост. С. И. Ожегов. М.: Госиздат иностр. и нац. словарей, 1953. 848 с.
2. *Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020* // Российская газета. 2020. 4 июля.
3. *Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»* (в ред. ФЗ от 22.12.2020 № 454-ФЗ) // ГАРАНТ.РУ: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/10103955>.

4. *Концепция* Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Минэкономразвития: сайт. URL: <https://www.gkhrazvitie.ru/media/127737/prezentacia-konceptii-fz-frmk.pdf>.

5. *Федеральный закон* от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. ФЗ от 30.12.2020 № 494-ФЗ) // ГАРАНТ.РУ: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/12125350>.

6. *Беляев В. П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения / В. П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 199–207.

7. *Абдулин Р. С.* Прокурорский надзор в Российской Федерации / Р. С. Абдулин. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 2016. С. 15–16, 19.

8. *Ульянов А. Ю.* Конституционализация Прокуратуры Российской Федерации в системе публичной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2020. С. 22, 31.

9. *Гречина Л. А.* Дискуссионные вопросы проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» / Л. А. Гречина, Е. А. Закружная // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 63–75.

10. *Федеральный закон* от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 30.12.2020 № 540-ФЗ) // ГАРАНТ.РУ: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/10164358/> (дата обращения: 19.01.2021).

## **ГЕНДЕРНЫЙ РАЗРЫВ В ОПЛАТЕ ТРУДА В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА УВАЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА ТРУДА**

**Н. А. Гончарова,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»,  
Stud0000216294@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. А. Курсова,  
доцент кафедры трудового права  
и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
o.a.kursova@utmn.ru**

*«Равенство приходится понимать не в смысле тождества,  
а в смысле пропорциональности социальных благ  
заслугам того или иного индивида».*

**П. А. Сорокин**

### ***Введение***

Одна из самых насущных проблем современного мира — фактическое правовое неравенство мужчин и женщин. В частности, это касается вопроса гендерного разрыва в оплате труда, что является одним из главных факторов неравенства.

Важность данной темы обусловлена тем, что формирование демократического правового государства, к которому стремится современное общество, в первую очередь основывается на равноправии. Несмотря на то что ст. 75.1 Конституции РФ предусматривается гарантия защиты достоинства граждан и уважение человека труда, на практике дела обстоят иначе. Дискриминация в

сфере труда воспринимается особенно остро, так как сфера труда является основной для реализации человеком своих способностей и обеспечения достойного уровня жизни для себя и своей семьи.

Неоднократно указывалось, что обеспечение гендерного равенства — один из важнейших факторов развития и достижения эффективного экономического роста не только в рамках отдельной страны, но во всем мире. Невзирая на постоянное внимание международных организаций к проблеме гендерного неравенства, мир не в состоянии преодолеть барьер на пути к равноправию полов. Данная проблема невольно является бичом рынка труда, в ходе формирования которого нарастают дискриминационные тенденции в отношении женщин и падает их конкурентоспособность. Возрастает риск потери работы, ослабевает защищенность в сфере труда, уменьшаются возможности получить новое рабочее место, что связывают с необходимостью особой охраны труда и социальных льгот, которые обусловлены осуществлением репродуктивной функции. В связи с этим концентрация в традиционных секторах экономики, которые, как правило, являются низкооплачиваемыми, в ряде случаев ведет к увеличению разрыва в заработной плате мужчин и женщин.

Но почему существует данная проблема и можно ли с ней бороться? Чем ситуация в России отличается от ситуации в других странах? Именно на эти вопросы мы попытаемся ответить в своем исследовании.

### ***Факторы гендерного разрыва в оплате труда***

Для начала необходимо выявить возможные причины разрыва. Разделение рынка труда на мужские и женские профессии, то есть так называемая сегрегация, во многом связана с устоявшимися стереотипами, но также данный аспект имеет правовое подтверждение. Примером может служить Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 июля 2019 года № 512н «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда

женщин», устанавливающий перечень профессий, недоступных женщинам в силу вредности и несоответствия физиологическим возможностям женщин. Это объясняет концентрацию занятых мужчин и женщин в разных отраслях экономики.

Исторически сложилось так, что женщины больше мужчин заняты домашним хозяйством [1]. Это объясняет тот факт, что на современном этапе у женщин меньше времени и возможностей для осуществления трудовой функции и, соответственно, меньше стимулов инвестировать в обучение на работе, в связи с тем, что предполагается, что карьера их будет короче и прерывистее, нежели мужская. Именно поэтому у работодателей меньше стимулов инвестировать в таких сотрудников из-за риска, что данные инвестиции не окупятся. Наем женщин впоследствии может повлечь более высокие расходы в сравнении с мужчинами. Это аргументируется тем, что женщины вообще склонны опаздывать, тем самым расходуя рабочее время; они более требовательны к условиям труда и социальному пакету; по сравнению с мужчинами они менее гибки в отношении сверхурочной работы.

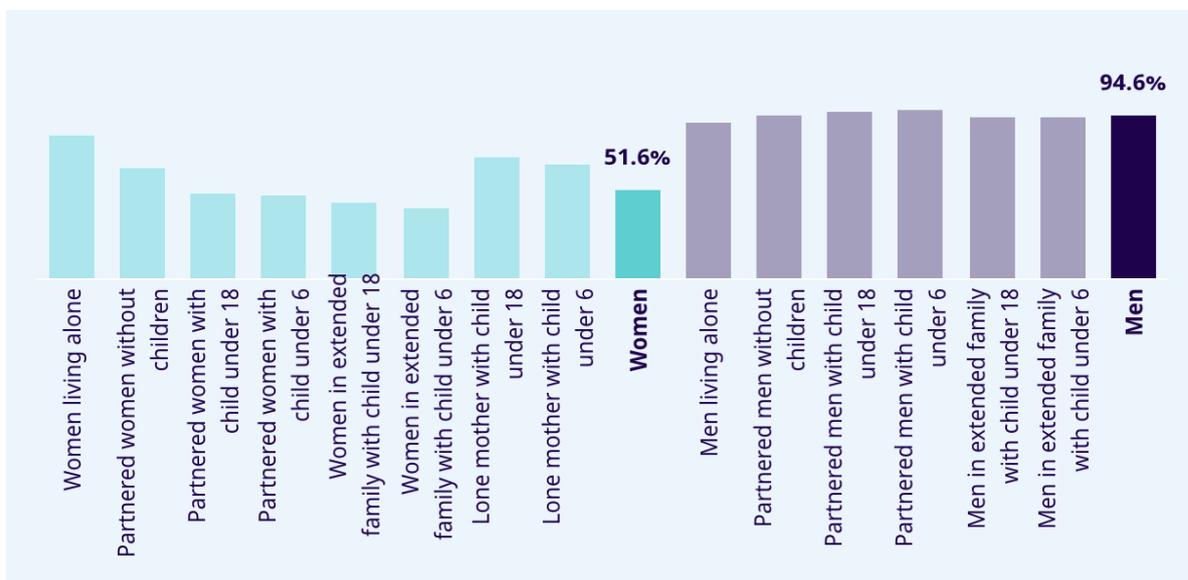
Социальные роли мужчины и женщины не предопределяются полом, но зависят от него. Развитие гендерного равенства в сфере труда не может осуществляться в отрыве от условий в конкретной стране. Культура гендерного равенства может существовать только при условии равноправного присутствия мужчин и женщин на всех уровнях общественных отношений.

Важным фактором также является структура рынка труда, где в первую очередь стоит обратить внимание на уровень экономической активности, роль женщин во временной и атипичной занятости, масштаб безработицы и неполной занятости, отличия в оплате труда и т.д., что также отражается в вышеуказанной монографии.

Данная проблема характерна не только для России, но и для других стран.

Мужчины, как правило, больше заняты в сфере труда, независимо от типа домохозяйства, в котором они живут. Для женщин же уровни участия в

трудо-вых отношениях значительно различаются в зависимости от типа домо-хозяйства.



*Уровни участия в трудовых отношениях лиц в возрасте от 25 до 54 лет в разбивке по полу и типу домохозяйства (статистика Международной организации труда)*

Международная организация труда также выделяет следующие аспекты разрыва в оплате труда:

1. В глобальном масштабе мы знаем, что женщины выполняют больше неоплачиваемой работы, чем мужчины, и что это часто не учитывается методами сбора данных, основанными на старой системе. Новая структура позволяет лучше понять взаимосвязь между оплачиваемым и неоплачиваемым трудом как для женщин, так и для мужчин.

2. Женщины часто выполняют несколько ролей, например обеспечивают уход и домашние услуги (производство услуг для собственного использования), одновременно будучи занятыми. Женщины также, как правило, чаще, чем мужчины, участвуют в волонтерской деятельности, направленной на поддержку уязвимых групп, таких как бедные, пожилые или больные. На рынке

труда женщины чрезмерно представлены в уязвимых группах, таких как семейные работники и надомные работники. В сельских и городских районах женщины также часто занимаются натуральным сельским хозяйством [2].

*Данные Росстата за период с 2001 по 2019 г. [3]*

	2001	2002	2003	2004	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Гендерный разрыв в заработной плате, %	36,8	33,5	35,5	36,2	33,7	-	31,4		29,2		29		22,8		24,4		25,3		24,8

Из указанных данных мы видим, что разрыв в оплате труда становится все меньше. Но тем не менее он еще есть.

### ***Правовая сторона вопроса***

Для дальнейшего анализа ситуации необходимо рассмотреть правовую составляющую данного вопроса.

В первую очередь стоит обратиться к международным правовым актам. На межнациональном уровне данный вопрос урегулирован массой нормативно-правовых актов, служащих гарантом равенства и призванных исключить какую бы то ни было дискриминацию. Конвенция 1951 года № 100 о равном вознаграждении и Конвенция 1958 года № 111 о дискриминации в области труда и занятий, являющиеся основой для развития гендерного равенства, содержат положения, касающиеся основополагающих принципов и прав в сфере труда, которые содержит Глобальный договор ООН. Руководящие принципы,

которые позволяют сочетать как рабочие, так и семейные обязанности и обеспечивают защиту беременных работающих женщин, содержатся в Конвенции 1981 года № 156 о трудящихся с семейными обязанностями, а также в Конвенции 2000 года № 183 об охране материнства. Механизмы для организации труда, способствующие обеспечению гендерного равенства, также содержатся в Конвенции 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени. Данные конвенции служат высшими ориентирами для разработки и совершенствования государствами национальных законодательных основ.

Далее логично обратить внимание на Конституцию Российской Федерации. Глава 2 Основного закона определяет, что государством гарантируются права и свободы каждого человека независимо от пола, обеспечивается их равенство. Также отмечается, что мужчинам и женщинам обеспечиваются равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ст. 19).

Одним из важнейших положений Конституции, касающихся данной темы, является положение, которое гласит: «Каждый имеет право на труд... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации» (ст. 37). Данные положения нашли свое отражение также в отраслевом законодательстве – Трудовом кодексе РФ (ст. 3).

Статья 75 Трудового кодекса РФ призывает относиться с уважением к «человеку труда», уважать достоинство личности. Но есть ли уважение там, где нет равенства?

### ***Дифференциация – путь к дискриминации?***

Конституция РФ (ст. 19) и Трудовой кодекс РФ (ст. 3) содержат открытый перечень оснований дискриминации. Это приводит к смешению данных понятий: дискриминации и дифференциации.

И Трудовой кодекс РФ не ограничивается только непосредственно запретом дискриминации, но и предусматривает формы защиты прав и последствия

их реализации. Лица, подвергшиеся дискриминации в сфере труда, вправе обратиться с заявлением о восстановлении нарушенного права в суд.

Трудовой кодекс РФ (ст. 3) выделяет два вида дифференциации трудовых отношений. Во-первых, установление различий, исключений и предпочтений, а также определенные ограничения прав работников, характерные данному виду труда согласно требованиям, установленным законом, не будут являться дифференциацией. Вторым критерием дифференциации является специальный правовой режим, обусловленный заботой государства о лицах, которые нуждаются в повышенной социальной и правовой защите.

Специальные нормы, регулирующие труд женщин, предусмотрены отдельной главой 41 Трудового кодекса РФ. Эти нормы подразделяются на три группы: 1) для женщин с учетом физиологических особенностей женского организма, его репродуктивной функции, требующей особой защиты от неблагоприятных производственных факторов (гендерная охрана труда женщин); 2) для периода активного материнства (беременность, роды, наличие грудных и малолетних детей) (охрана материнства); 3) для осуществления совмещения работы с семейными обязанностями как женщинами, так и мужчинами.

Данные нормы подразумевают специальные условия труда и социальной защиты для указанных категорий работников.

В докладе об осуществлении и эффективности государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты Федеральной службы по труду и занятости за 2012 год отмечалось, что государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации в целях осуществления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде женщин и лиц с семейными обязанностями было проведено 5906 проверок, в ходе которых было выявлено и устранено 5012 различных нарушений трудового законодательства, допущенных работодателями в отношении работающих женщин. Наиболее часто встречающимся нарушением трудового законодательства в части регулирования труда беременных женщин и женщин, имеющих ребенка в возрасте до трех лет,

является нарушение порядка расторжения трудовых договоров с беременными женщинами и женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, а также матерями, которые одни воспитывают детей в возрасте до 14 лет (нарушение ст. 261 ТК РФ). Зачастую увольнение лиц данной категории производится по инициативе работодателя, при этом работодатель знает о беременности работницы или о том, что она имеет ребенка в возрасте до трех лет или одна воспитывает ребенка в возрасте до 14 лет. В 2012 году (так же как и в 2009–2011 годах) продолжает сохраняться тенденция нарушений, допускаемых в отношении вышеуказанной категории лиц.

В судебной практике также встречаются случаи дискриминации, носящие зачастую скрытый характер. В пример можно привести решение Промышленного районного суда г. Севастополя № 2-2367/2020 от 24 июля 2020 года по делу № 2-2367/2020, связанное с незаконным увольнением беременной женщины. Истица утверждала, что неоднократно уведомляла работодателя о своей беременности, но ответчик заявлял, что ничего о беременности не знал, истица была уволена совсем по другим основаниям (п. 6 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ: однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей). Доводы ответчика не были подкреплены доказательствами, в связи с чем требования истицы были удовлетворены. К сожалению, подобные ситуации в судебной практике не редкость.

Как уже указывалось, согласно ст. 253 ТК РФ ограничивается применение труда женщин на подземных работах, на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы. Перечни производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин, и предельно допустимые нормы нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную утверждаются в порядке, установленном Пра-

вительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. С 1 января 2021 года данный список был сокращен до 100 позиций.

При таком правовом регулировании, направленном преимущественно на заботу и помощь женщинам, законодатель предоставляет им возможности не только для реализации как работника, но и для ведения домашнего хозяйства и ухода за нуждающимися в этом членами семьи. Но, как мы видим на практике, тем самым он оказывает женщинам «медвежью услугу», в связи с чем они становятся нежелательными работниками для работодателей и предпочтение зачастую отдается мужчинам.

### ***Пути решения проблемы***

При решении данной проблемы необходим комплексный подход. Наше законодательство не создает внешних предпосылок для дискриминации, однако практика идет вразрез с нормами. Именно поэтому необходимо построить работу таким образом, чтобы она велась по всем направлениям, указанным в схемах.



Стоит также отметить, что система не будет действенной без активного и организованного участия самих женщин в мерах гендерной политики.

Также необходимо учитывать опыт и разработки других государств, так как существуют модели, позволяющие отслеживать дискриминацию и гендерный разрыв. К примеру, можно взять приводимое в пример в учебной программе МУЦ-МОТ «Создание современных и эффективных систем инспекции труда» руководство, разработанное Испанской инспекцией труда и социального обеспечения для проведения анализа ситуации на предприятии. Данный анализ выделяет пять этапов [4].

На первом этапе необходимо определить вопросы для анализа — те аспекты и направления, которые станут его предметом.

Второй этап предполагает выявление основных данных, которые помогут в оценке состава работников с гендерной точки зрения (данные о количестве мужчин и женщин; отрасль, к которой относится компания, направления ее деятельности; требуемый уровень квалификации работников и иные данные).

Следующий — третий — этап предполагает вычисление количественных (статистических) данных по конкретным аспектам (размер оплаты труда, предоставление отпусков, продвижение по службе и т.д.). Статистика играет важную роль, ведь если результаты заключения укажут на равенство, то оценка на этом завершается и составляется отчет, в котором фиксируется достижение позитивных результатов.

Далее, на четвертом этапе, определяются качественные данные — производится оценка эффективности действий администрации компании при создании условий для равенства на предприятии.

На последнем, пятом, этапе проходит завершающая фаза анализа — подтверждение или опровержение наличия дискриминации.

Далее с учетом полученных результатов необходимо разработать профилактические меры (предложить администрации принять меры по продвижению равенства работников; принять срочные меры по исправлению ситуации

в связи с высоким уровнем дискриминации в целях ее искоренения и недопущения повторного возникновения).

Для решения любой проблемы необходима системность. Это делается в первую очередь для того, чтобы права, закрепленные документально, свободно реализовывались на практике. И чтобы обеспечить полный доступ к правам, определяющим гендерное равенство, все элементы системы должны взаимодополнять друг друга.

Инспекция труда представляет собой составную часть системы органов, регулирующих вопросы труда, и призвана продвигать, контролировать и реализовывать трудовое законодательство, что определяется ст. 3.1 Конвенции МОТ № 81.

Мы понимаем, что необходимо постоянное и своевременное совершенствование трудового законодательства в целях соответствия его современным реалиям. И именно инспекция, благодаря своим знаниям и непосредственному опыту на рабочих местах, может способствовать выявлению пробелов в трудовом законодательстве путем предложения в адрес соответствующих органов для совершения действий, направленных на улучшение трудовых отношений.

### ***Вывод***

Следует отметить, что законодательство нашей страны не создает предпосылок для существования дискриминации как таковой. Границы между мужскими и женскими профессиями размываются, тем самым приближая нас к гендерному равенству. Проблема остается в социологической составляющей данного вопроса — в восприятии его обществом — и является важной, но единственной.

По данным Всемирного экономического форума, отраженным в его отчете об общемировых гендерных различиях за 2015 год, при текущих темпах развития стран женщины и мужчины будут получать равную зарплату только в 2133 году.

Таким образом, на основании вышеизложенного напрашивается логичный вывод: необходимо организовать работу таким образом, чтобы она велась комплексно по всем направлениям. Только после этого будет возможно преодолеть тот разрыв между мужчинами и женщинами в оплате их труда, который существует очень давно и еще не скоро будет преодолен.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция Российской Федерации* (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 31. Ст. 4398.

2. *Трудовой кодекс Российской Федерации* от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

3. *Постановление Правительства РФ* от 08.01.1996 № 6 «О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 3. Ст. 185.

4. *Руководство по регулированию минимального размера оплаты труда (МРОТ)*. Обзор // Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Москва: МОТ, 2018. URL: [https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/wages/WCMS\\_550185/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/areas-of-work/wages/WCMS_550185/lang--ru/index.htm) (дата обращения: 13.03.2021).

5. *Доклад* Международной организации труда 2019 г. Работать ради лучшего будущего. Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда. Международное бюро труда — Женева: МБТ, 2019. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662472.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662472.pdf) (дата обращения: 02.03.2021).

6. *Равная оплата за труд равной ценности* // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/observances/equal-pay-day> (дата обращения: 10.03.2021).

7. *Учебная программа МУЦ-МОТ «Создание современных и эффективных систем инспекции труда»*. Модуль 13. Инспекция труда и гендерное равенство. 2016 г. // URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms\\_541317.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_541317.pdf) (дата обращения: 20.03.2021).

8. *Лушников А. М., Лушникова М. В., Трубина Н. Н. Гендер в законе: Монография*. М.: Проспект, 2015.

9. *Искаева Е. А. Предотвращение дискриминации в трудовых отношениях: теоретические аспекты и юридическая практика (по опыту США)*. Ярославль, 2008.

10. *Сыченко Е. В. Проблема дискриминации женщин в трудовых отношениях* // Журнал правовых и экономических исследований. 2012.

11. *Решение* Промышленного районного суда г. Севастополя № 2-2367/2020 от 24.07.2020 по делу № 2-2367/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [https://sudact.ru/regular/doc/LJ0wgke0MHJa/?regular-txt=решение+Промышленного+районного+суда+г.+Севастополя+№+2-2367%2F2020+от+24+июля+2020г.+по+делу+№+2-2367%2F2020&regular-case\\_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-date\\_from=&regular-date\\_to=&regular-workflow\\_stage=&regular-area=&regular-court=&regular-judge=&\\_id=1617709842075](https://sudact.ru/regular/doc/LJ0wgke0MHJa/?regular-txt=решение+Промышленного+районного+суда+г.+Севастополя+№+2-2367%2F2020+от+24+июля+2020г.+по+делу+№+2-2367%2F2020&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=&regular-court=&regular-judge=&_id=1617709842075) (дата обращения: 07.04.2021).

12. *Measuring Women's Paid and Unpaid Work Under ICLS 19* Policymaker's Brief // URL: [https://data2x.org/wp-content/uploads/2019/08/PolicyMakerBrief\\_Online-WR-181003.pdf](https://data2x.org/wp-content/uploads/2019/08/PolicyMakerBrief_Online-WR-181003.pdf) (дата обращения: 06.04.2021).

13. *The Global Gender Gap Report 2015* // URL: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015> (дата обращения: 06.04.2021).

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА РЕГИСТРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ БЕЗРАБОТНОГО В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ**

**Л. А. Гурьева,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»  
(магистр права),  
stud0000105114@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. А. Курсова,  
доцент кафедры трудового права  
и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
o.a.kursova@utmn.ru**

На фоне пандемии COVID-19 были введены режимы ограничений, в связи с этим было затронуто множество сфер жизни граждан Российской Федерации. Еще в январе 2020 года Всемирная организация здравоохранения объявила эту вспышку чрезвычайной ситуацией, имеющей международное значение. Пандемия стала причиной серьезных социально-экономических последствий. Многие предприятия столкнулись с непростыми временами. Основными вызовами для них стали: снижение выручки, риск заражения персонала, перебои в логистических цепочках, недостаток антикризисного управления и неопределенность в перспективах.

Трудовой рынок — это один из тех экономически значимых рынков, который претерпел трансформацию в новых условиях. В результате экономического упадка, связанного с коронавирусом, государства всего мира пришли к выводу, что им необходимо пересмотреть и изменить стратегию развития

рынка труда и помочь своим гражданам приспособиться к стремительно меняющимся условиям. Но так как законодательство было не готово к настолько быстрым изменениям в мире, стали появляться проблемы в регулировании трудовых отношений. Не только перед законодателями встал вопрос «Что делать?», этот вопрос затронул и работодателей, и работников. И даже на 2021 год до сих пор не получилось до конца законодательно предусмотреть все нюансы трудовых отношений между работником и работодателем во время режимов ограничений, а также полностью создать правовые условия, при которых будет происходить наилучшее согласование интересов сторон трудовых отношений и интересов государства. Следовательно, тема еще долгое время будет животрепещущей.

В первую очередь необходимо обратить внимание на ст. 75.1 Конституции Российской Федерации [1]. Конституция была дополнена этой статьей в 2020 году. Если вкратце, то это статья об экономическом росте и доверии между народом и государством, согласно которой в России организовываются такие условия, которые позволят обеспечить устойчивый экономический рост страны и повысить благосостояние граждан. И залогом доверия между государством и обществом является надлежащая защита достоинства граждан, уважение человека труда, обеспечение баланса прав и обязанностей сторон трудовых отношений.

Особое значение эти положения приобретают в период ограничений, когда многие работники претерпевают существенные изменения в своей трудовой жизни. В особенности если такие изменения сопряжены с потерей работы и необходимостью получения соответствующих гарантий и поддержки со стороны государства в период безработицы.

Еще в самом начале пандемии более 1/3 организаций, а именно 38 % из практически 1500 предприятий, отправили своих работников в неоплачиваемые отпуска, данную информацию показал опрос Центра стратегических раз-

работок (ЦСР) под названием «Социально-экономические эффекты от “шоковых” событий начала 2020 года»; у 20 % работников сократилась заработная плата; на период конца апреля 2020 года примерно 28 % компаний в России были на грани банкротства. Анализ этого опроса показывает, что в начале пандемийного времени уже многие работники и работодатели начали сталкиваться со всевозможными проблемами, многим организациям пришлось снижать зарплату, сокращать число сотрудников, увольнять их — это все было сделано для того, чтобы дальше в конкурентной среде оставаться «на плаву».

Также согласно информации, представленной на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, уровень безработицы на январь 2021 года составил 5,8 %, и это ниже, чем в середине 2020 года, когда в мае число безработных выросло до 4,5 млн человек (в процентном соотношении это 6,1 % от всей рабочей силы), примерно 1 млн российских граждан потеряли свою работу и стали безработными.

В целях обеспечения социальной защиты граждан, потерявших работу во время пандемийного кризиса, Правительство Российской Федерации приняло решение увеличить пособие по безработице до уровня минимального размера оплаты труда — эта сумма составляла 12 130 рублей (для тех, кто лишился работы с 1 марта 2020 года), — что ожидаемо привело к росту числа обращений граждан в центры занятости для регистрации в качестве безработных.

Для большего удобства граждан, обратившихся за пособиями, были предложены варианты экспертами из Центра трудовых исследований Высшей школы экономики. Их идеи состоят в том, что возникает необходимость в упрощении регистрации безработных и в выплате пособия, в такое сложное время недостаточно простого увеличения суммы пособия.

Особенности порядка регистрации в качестве безработного в период ограничений были урегулированы Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2020 года № 4601, утвердившим Временные правила регистрации гражд-

дан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным безработными (далее – Временные правила) [2].

Регистрации, согласно данному документу, в целях поиска работы подлежат граждане, представившие в центр занятости населения заявление в электронной форме. Заявление подается в личном кабинете системы «Общероссийская база вакансий “Работа в России”» либо в личном кабинете федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Данный документ изначально действовал до 31 декабря 2020 года, на данный момент срок действия документа продлен до 31 июля 2021 года.

Порядок регистрации в соответствии с Временными правилами можно разбить на несколько этапов:

1) гражданин подает заявление в электронной форме в центр занятости населения, заявление заполняется в одной из двух систем: «Общероссийская база вакансий “Работа в России”» или «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

2) центр занятости вносит в регистр получателей государственных услуг сведения, которые содержатся в электронном заявлении, а также дату обращения гражданина, чем является дата постановки на регистрационный учет;

3) центры занятости при помощи информационно-аналитической системы запрашивают у Пенсионного фонда сведения о заработке (доходе) гражданина, заполнившего заявление, за последние три месяца перед подачей электронного заявления;

4) при наличии у работодателей свободных рабочих мест и вакантных должностей, при наличии согласия работодателя провести собеседование в электронной форме центры занятости формируют два предложения о подходящей работе, и граждане в электронной форме уведомляются о том, что в течение трех рабочих дней им предложено пройти собеседование;

5) решение о признании гражданина безработным принимается не позднее 11 дней с того дня, когда заявление в электронной форме было подано;

6) граждане уведомляются в электронной форме о том, что они зарегистрированы в качестве безработных;

7) начисление пособия начинается с первого дня признания гражданина безработным.

Общий правовой анализ Временных правил показывает, что в целом законодатель четко определил порядок подачи заявления, сроки рассмотрения заявления и другую важную при регулировании отношений информацию, однако резкое увеличение спроса на постановку на учет в качестве безработных, обусловленное кризисными явлениями, вызванными пандемией, обнажило ряд проблем организационно-технического характера, требующих в том числе правового решения. Рассмотрим некоторые из них на примерах из правоприменительной практики.

Первый кейс – это решение Тракторозаводского районного суда города Челябинска [3]. В данном деле возник спор по поводу даты, с которой истицу должны были признать безработной и начать выплачивать пособия. Вкратце, истица через сайт госуслуг 14 апреля 2020 года подала заявление для поиска работы; через три дня, 17 апреля этого же года ей пришло электронное письмо, где было указано, что ей необходимо явиться в центр занятости для того, чтобы зарегистрироваться, в письме также были указаны дата и время явки – 6 мая 2020 года. Когда она пришла в указанное время, в центре занятости ей предложили подать заявление повторно, только уже с помощью сайта «Работа в России». И после подачи ею заявления истицу признали безработной с 6 мая 2020 года. Возник спор, с какого же числа должны были признать гражданку безработной, – с 17 апреля или же с 6 мая. Она ссылалась на то, что были нарушены ее права на получение пособия в большем размере.

Суд удовлетворил исковые требования, потому что признание гражданки безработной с даты подачи повторного заявления не может быть признано обоснованным, ведь отсутствие коммуникаций между указанными выше информационными службами не должно влиять на реализацию прав граждан. Так как истица выполнила все юридически значимые действия при подаче соответствующего заявления, то ее следует признать безработной с 17 апреля 2020 года.

Следует отметить, что указанная проблема может возникнуть из-за отсутствия сообщения между информационными службами, что в свою очередь может повлиять на определение размера пособия по безработице, так как пособие начинает начисляться с первого дня признания гражданина безработным, а при отсутствии контакта между этими службами гражданина могут признать безработным гораздо позже, чем было подано заявление, вследствие этого заявитель может получить меньшую выплату.

Аналогичные ситуации возникают у тех граждан, для которых дополнительно требуется запрашивать у других ведомств данные для расчета суммы пособия.

К примеру, согласно ст. 34 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [4] для тех категорий граждан, которые были уволены за нарушение трудовой дисциплины или иные виновные действия, размер пособия будет равен минимальному, увеличенному на размер районного коэффициента. А если безработный имеет несовершеннолетних детей, то с опорой на Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 года № 346 [5] сумма пособия увеличивается на 3000 рублей за каждого ребенка. В первом случае заявитель мог получить большую сумму, чем ему причитается по закону, а во втором случае, наоборот, меньше, если бы возникли проблемы в получении достоверной информации о заявителе из-за того, что связь между ведомствами не налажена.

Стоит отметить, специального механизма по разрешению подобных разногласий еще не создано.

Второй кейс — решение Кировского районного суда города Ярославля [6]. Истец направил в центр занятости своего города заявление 13 апреля 2020 года, подав все необходимые для этого документы. В его личный кабинет далее никаких уведомлений для него не поступало. 30 апреля истец решил направить обращение в центр занятости, чтобы узнать статус своего заявления; также истец вел переговоры со специалистом центра занятости, который сообщил гражданину, что заявление не считается поданным надлежащим образом из-за технических причин. В ходе рассмотрения дела заявление гражданина имело статус «Принято ведомством», однако все равно никем не было рассмотрено. Суд удовлетворил иск в полном объеме и указал, что доводы ответчика о том, что имелась техническая ошибка в программе, несостоятельны, так как у ответчика имеется обязанность по регистрации и рассмотрению заявлений в установленные сроки.

Поскольку сейчас у заявителя нет возможности самому представить какие-либо документы (согласно Временным правилам гражданин может подать заявление только в онлайн-режиме), следовательно, из-за этого может возникнуть проблема получения полных данных от гражданина при подаче заявления. Например, данные могут прийти неполными или в них могут быть технические ошибки (то есть форма может быть полностью пустой). Такие ошибки могут быть как со стороны заявителя, так и со стороны службы, принявшей заявление. В настоящее время решение такого рода проблем законодательно не предусмотрено.

Третий кейс — решение Якутского городского суда [7]. Истица обратилась в суд из-за того, что центр занятости города Якутска отказал в признании ее безработной и выплате ей пособия в связи с тем, что у гражданки отсутствует регистрация в городе Якутске. Суд пришел к выводу, что регистрация — это лишь доказательство, которое подтверждает факт нахождения гражданина по

месту жительства или месту пребывания, и регистрация не входит в понятие места жительства. К тому же истица работала ранее и постоянно проживала в городе Якутске. Из-за этого суд признал отказ центра занятости незаконным и обязал признать гражданку безработной и назначить ей пособие.

Исходя из ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [8], наличие регистрации или ее отсутствие не могут служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Той же позиции придерживается Конституционный Суд в своем Определении от 21 ноября 2013 года № 1868-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афганистана Мирзада Абдула Хоссайна Хаджи Гуль Мир на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”» [9]. Согласно этой правовой позиции закон не связывает определение места жительства с фактом регистрации по месту жительства или месту пребывания. Из чего можно заключить, что пособие назначается по официальному месту жительства. Из-за этого возникает проблема у тех граждан, чей адрес регистрации не совпадает с фактическим.

Анализ правоприменительной практики показал, что в нынешних условиях распространения коронавирусной инфекции центры занятости выполняют свою работу своевременно и в полном объеме, законодательство довольно быстро отреагировало на пандемию. К тому же электронная форма предоставления услуг в наше время — своеобразный «тренд», который удобен не только тем, что гражданин может получить услугу не выходя из дома. В дальнейшем потребность в оказании таких услуг будет только расти, так что после того, как в нашем мире закончится пандемия и режим повышенной готовности будет отменен, все равно необходимо будет сохранить эту дистанционную форму предоставления услуг, только можно немного видоизменить: к

примеру, у гражданина будет право выбора между дистанционной формой обращения и личным обращением.

А проблемы, которые возникают на практике, можно решить следующим образом:

1. Внести изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», а именно: заявитель может посредством своего личного кабинета запрашивать сведения у иных ведомств для подтверждения информации, предоставленной заявителю. К тому же при подаче гражданином заявления в одной из информационных служб оно автоматически появляется и в другой информационной службе, для того чтобы избежать расхождений информации в разных службах.

2. Закрепить в Законе Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» возможность отсрочки рассмотрения заявления в связи с техническими проблемами и внести обязанность служб уведомлять граждан о возникших технических неполадках.

3. Для тех граждан, у кого не совпадает место регистрации с фактическим местом жительства, необходимо предусмотреть возможность электронного запроса посредством сети Интернет в центр занятости для подтверждения такой информации.

Таким образом, коронавирусная инфекция способствовала развитию новых методов взаимодействия между человеком и государством. Угроза все большего заражения граждан подтолкнула государство к развитию государственных интернет-служб, чтобы снизить количество контактов людей. Тысячи граждан в период коронавирусных ограничений смогли воспользоваться предоставленными льготами и денежными средствами, что для многих являлось единственным источником средств существования.

На данном этапе существует достаточно много проблем в этой сфере, о которых я рассказала выше, но в целом эксперимент по переносу государственных

ных служб из реальности в интернет оказался удачным. Правовое регулирование и дальнейшие механизмы совершенствования способны исправить текущие проблемы и добиться недопущения новых. Целью такого правового регулирования будет являться защита прав и свобод гражданина. На мой взгляд, тенденция предоставления государственных услуг в сети Интернет будет продолжаться и затрагивать все больше и больше сфер, которые до этого присутствовали только в государственных учреждениях. Это позволит повысить эффективность, скорость и удобство предоставления услуг.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция* Российской Федерации от 12.12.1993: по сост. на 04.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. *Постановление* Правительства РФ от 08.04.2020 № 4601 «Временные правила регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным безработными» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

3. *Решение* Тракторозаводского районного суда города Челябинска № 2-2746/2020 2-2746/2020~М-2377/2020 М-2377/2020 от 16.07.2020 по делу № 2-2746/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/yDxl8jkcdO6R/> (дата обращения: 21.03.2021)

4. *Закон* РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 17. Ст. 1915.

5. *Постановление* Правительства РФ от 27.03.2020 № 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год» // *СЗ РФ*. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2103.

6. *Решение* Кировского районного суда города Ярославля № 2-2005/2020 2-2005/2020~М-1433/2020 М-1433/2020 от 13.07.2020 по делу № 2-2005/2020

// Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/b2Srpf0xc4o6/> (дата обращения: 22.03.2021)

7. *Решение* Якутского городского суда № 2А-6575/2020 2А-6575/2020~М-5658/2020 М-5658/2020 от 20.07.2020 по делу № 2А-6575/2020 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/VOMSBPrw5UxX/> (дата обращения: 23.03.2021)

8. *Закон* РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 152.

9. *Определение* Конституционного Суда РФ от 21.11.2013 № 1868-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афганистана Мирзада Абдула Хоссайна Хаджи Гуль Мир на нарушение его конституционных прав положением пункта 2 статьи 3 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”» // Документ опубликован не был, взят с информационно-правового портала «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70444254/> (дата обращения: 25.03.2021).



**СТАТЬИ ПОБЕДИТЕЛЯ И ПРИЗЕРОВ КОНКУРСА ТВОРЧЕСКИХ РАБОТ  
УЧАЩИХСЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ,  
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ  
И ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА**

## **ПРОБЛЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ САМОИДЕНТИФИКАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Д. А. Скорикова,  
ученица Гимназии ТюмГУ, г. Тюмень,  
dawavaisbek@mail.ru**

**Руководитель:  
Д. А. Авдеев,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
ronner@mail.ru**

Национальная принадлежность зачастую считается основой формирования мировоззрения людей. Знание своего происхождения является признаком уважения своей семьи, своих предков, себя самого. Однако сегодня, в XXI веке, при стандартизации и унификации общественной жизни, границы между многими понятиями стираются, можно заметить тенденции, отрицающие человеческое отождествление с отдельными группами людей и обществом в целом, в том числе и с конкретными нациями. Это происходит по нескольким причинам. Во-первых, естественное смешение народов, зачастую обусловленное историческими процессами и событиями, происходящими на территории нашего государства, не оставляет возможности существования так называемых «чистых» наций, что приводит к усложнению установления принадлежности человека к одному конкретному этносу. Во-вторых, из-за многочисленных случаев дискриминации, не раз становившейся причиной локальных конфликтов, существует необходимость отказа от распределения людей на социальные группы.

Однако важно учитывать, что само понятие национальности подразумевает под собой не только исторически сложившуюся этническую общность, отличающуюся единством территории, особенностями языка, наличием своей культуры, традиций и обычаев, но и правовую категорию граждан, защищенных законодательством того или иного государства.

Российская Федерация является многонациональной страной. В начале XXI века численность ее жителей оценивалась в 145 млн человек. Около 80 % из них составляют русские. Остальные 20 % являются представителями 180 народов, говорящих на самых разных языках [5]. Привести точные данные почти невозможно, потому что разнообразные этносы на протяжении многих веков, помимо всего прочего, смогли сформировать одну целостную общность. Проблема национальной самоидентификации граждан связана в большей степени не с социальной стороной общественной жизни, а именно с правовой.

В Советском Союзе указание национальности было обязательным. При этом с момента получения паспорта и на протяжении всей оставшейся жизни гражданин не имел права на ее изменение. Подобные правила существовали для доказательства многонациональности населения и категоризации народа. При современном устройстве государства и общества необходимость обязательного указания сведений об отождествлении себя с одной из национальностей отпала. Российская Федерация гарантирует защиту прав и свобод всех людей, проживающих на ее территории, вне зависимости от отношения к какой-либо конкретной этнической группе. Тогда почему необходимость юридического закрепления национальности актуальна и сегодня?

Согласно ст. 26 Конституции РФ каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. При этом законодательство не допускает господства одного народа над другими, благодаря чему сохраняются единство, социальная целостность населения, а также основные принципы демократии.

На данный момент существует возможность внесения записи о национальности родителей или одного из родителей в свидетельство о рождении ребенка. Также подобная информация может закрепляться и в других документах: в записи акта о заключении брака, в свидетельстве о перемене имени, в военном билете и т.д. Однако одной лишь субъективной самоидентификации будет недостаточно, поэтому данная запись возможна только при наличии документа, подтверждающего национальность гражданина. Графа не является обязательной к заполнению, но может служить одним из доказательств для установления принадлежности к той или иной нации через суд. Но что делать, если сведения подобного рода не вписаны в свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния?

Порядок установления национальной принадлежности напрямую законодательством не определен. Но Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие, а из этого следует, что гражданин вправе обратиться в суд для установления факта национальной принадлежности с целью реализации своего конституционного права. Однако согласно ст. 267 ГПК РФ в заявлении об установлении факта, имеющего юридическое значение, должно быть указано, для какой цели заявителю необходимо установить данный факт, а также должны быть приведены доказательства, подтверждающие невозможность получения заявителем надлежащих документов или невозможность восстановления утраченных документов.

Возникает ряд вопросов. Во-первых, для каких целей может быть необходимо установление национальной принадлежности, какие из них суд может принять во внимание? Во-вторых, какие именно факты смогут доказать отношение гражданина к конкретному народу, учитывая, что законодательные положения не содержат критериев для определения этнической принадлежности?

Начнем с того, что если человек хочет иметь юридический документ, закрепляющий его национальность, с целью удовлетворения внутренних моральных потребностей, то суд будет вынужден отказать ему, потому что в соответствии со ст. 264 ГПК РФ суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан. Следовательно, для удовлетворения требований гражданина одного лишь желания заявителя, которое не несет за собой иной цели, недостаточно. Но не станет ли это нарушением конституционного права, которое допускает свободное указание своей национальной принадлежности? В судебной практике нередко встречаются дела, в которых суд удовлетворяет заявление на юридическое закрепление национальности.

Существуют и другие цели, для которых может потребоваться судебное утверждение национальности. Согласно законодательству каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться обратно, становиться гражданином иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором. Наличие документа, имеющего юридическую силу и определяющего гражданина как представителя конкретной нации, может помочь при смене страны проживания. Например, наличие этнических корней является одним из способов иммиграции в Южную Корею, Израиль, государства Европейского Союза и т.д. Но если посмотреть судебную практику, то не всегда такая цель может послужить удовлетворению заявления.

Например, Ленинский районный суд г. Барнаула Алтайского края в решении по делу № 2-1957/2019 не удовлетворил заявление гражданина В. В. Рябушко об установлении факта национальной принадлежности и возложении обязанности внесения изменений в запись акта гражданского состояния, несмотря на то что целью вышеуказанного лица, считающего себя немцем по происхождению, являлось получение права на постоянное проживание на терри-

тории Германии. Этот довод суд не посчитал достаточным основанием для удовлетворения требования гражданина. Из этого следует, что суд Российской Федерации абсолютно правомерно может отказать в требовании лица, если принятое им в рамках особого производства решение не влечет правовых последствий для оформления гражданства иного государства [6].

Реализация заявителем прав на территории иностранного государства, не вытекающих из факта российского гражданства, не относится к числу личных или имущественных прав лица как гражданина Российской Федерации, поэтому судам на территории Российской Федерации не предоставлено полномочий установления факта для целей реализации лицом подобных прав.

Доказательство национальной принадлежности является обязательным условием репатриации. Некоторые страны требуют документы, подтверждающие родство нескольких поколений, а также документы об активном участии в общественных организациях этой страны на протяжении нескольких лет. Для смены места жительства также нужно подтвердить знание национального языка, культуры и истории.

Стоит отметить, что свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией, принадлежность к народам, исторически проживающим на ее территории, является основанием признания одной из категорий соотечественников. Однако не все соотечественники могут быть репатриантами. Получение российского гражданства в упрощенном порядке позволено лишь тем, кто, помимо вышеперечисленного, владеет достаточным опытом в нужной для России сфере деятельности.

Установить факт национальной принадлежности можно не только в порядке особого производства, но и в порядке искового производства. Однако в этом случае обязательно должен быть спор о праве, другими словами, наличие материально-правовых требований. Примером могут послужить коренные малочисленные народы Севера, которым полагаются ряд социальных льгот и иные меры государственной поддержки.

Коренные малочисленные народы — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями [1]. Уполномоченный орган осуществляет учет лиц, относящихся к малочисленным народам. Для его формирования обязательно указывается название нации. Только на основании этих списков граждане могут рассчитывать на получение дополнительных преимущественных прав: назначение социальной пенсии, прохождение альтернативной гражданской службы, получение оружия и т.д.

И если во времена Советского Союза, когда в паспорте была прописана национальность, проблем установления ряда льгот не возникало, то сегодня существует необходимость доказать, что лицо является представителем малочисленного народа.

Так, Сургутский городской суд по делу № 2-10952/2019 об установлении факта национальной принадлежности рассматривал иск О. Н. Ковалёвой, целью которого являлась реализация прав коренных малочисленных народов. Гражданка предоставила в качестве доказательств свое свидетельство о рождении и свидетельство о рождении матери, которое имело сведения о том, что вторая является ительменкой по национальности. Из совокупности указанных фактов и отсутствия возможности лица определить свою принадлежность в установленном законом порядке, суд удовлетворил иск Ковалёвой и юридически закрепил за ней ительменскую национальность.

Как мы видим, в некоторых случаях для подтверждения своей этнической принадлежности бывает достаточно предоставления любого документа, в котором данная информация была прописана ранее, или документа родственников, содержащего эти же сведения. Допускается также наличие косвенных доказательств: фотографий, личных писем, домовых книг.

Но нередки случаи, когда отсутствуют любые доказательства причастности к конкретной этнической группе. Самый логичный выход из этой ситуации — обратиться в архив. Доверие, как правило, в большей степени могут вызвать только оригиналы. Но вследствие возможной утери документов из-за разного рода обстоятельств национальность может быть не указана. Тем не менее вероятность того, что архивные данные будут содержать информацию о происхождении предков, довольно велика.

В некоторых случаях суд отмечает, что национальность родителей гражданина сама по себе не является определением его этнической принадлежности. Это может быть вызвано тем, что усыновленные дети не относятся к тому народу, которому принадлежат усыновители, а согласно ст. 139 Семейного кодекса РФ правда о рождении ребенка может быть разглашена только при согласии усыновителей. В таком случае решение суда о неудовлетворении иска также будет правомерно по причине того, что закон не предусматривает порядок определения национальности.

Но что делать, если человек, вследствие неблагоприятного стечения обстоятельств, не знает своих родственников?

Один способ доказательства, который может прийти на ум, — использование информации о ДНК. Однако стоит учитывать, что ни один генетический тест не сможет установить принадлежность к народу, потому что национальность является социальным понятием, а не биологическим. Нужно отметить, что особенности генетических вариантов все-таки могут предоставить сведения подобного рода, но не на уровне этноса, а лишь на уровне популяции.

Почему человек, у которого нет возможности узнать настоящую национальность, не может отнести себя к тому народу, частью которой он сам себя считает? Не является ли это прямым нарушением Конституции?

На наш взгляд, у людей, не обладающих информацией о родословной: у детей-сирот, лиц, потерявших память, и т.д., — должно быть право самоидентифи-

фицироваться как представителям той нации, частью которой они себя ощущают. Учитывая, что некоторые субъекты Федерации в России имеют определенные особенности конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического и национального характера, можно сделать вывод, что у человека, проживающего там с момента рождения и знающего местные традиции, обычаи, культуру и язык, может возникать чувство отождествления с той народностью, представителями которой он окружен. По нашему мнению, было бы правильным предоставлять право такой категории граждан относить себя к национальности, распространенной в той республике, в которой человек прожил достаточный промежуток времени со своего рождения. Гражданин имеет право считать себя частью народа, чьей крови нет в его родословной, потому что это не противоречит Основному закону государства, а указания на обязательное кровное родство с представителями той этнической группы нигде не зафиксировано.

Проблема национальной самоидентификации становится особенно острой из-за противоречий в законодательстве. Они возникают из-за создания неравных условий для жителей разных видов субъектов России, потому что декларирование национальной принадлежности в скрытой форме, с помощью специального вкладыша, возможно для граждан, проживающих в республиках и являющихся носителями нерусских государственных языков [7].

На наш взгляд, для реализации конституционного права человека желательно возвращение указания национальности в паспорте для всех граждан. Во-первых, это позволит облегчить судопроизводство по ряду дел, во-вторых, это исключит дискриминационные условия, вызванные нарушением ст. 19 Конституции, когда некоторые граждане имеют больше прав, относящихся к указанию своей национальной принадлежности. Однако эта графа также должна заполняться по желанию лица, чтобы уменьшить проявление и распространение расизма и защитить граждан от негативных последствий их разделения по национальному признаку.

Также считаем, что нужно конкретизировать понятие национальности на законодательном уровне. До сих пор остается нерешенной проблема различия правомочий по определению и правомочий по указанию национальности. Зависят ли эти понятия друг от друга?

Исходя из практики, гражданин не может использовать для указания ту национальность, которую для себя определил, если не является ее непосредственным потомком. Допустим, есть человек, являющийся, например, представителем любой индоевропейской этнической группы, который родился или длительное время пребывал в Российской Федерации на территории распространения малочисленных народов Севера, вел соответствующий образ жизни, занимался традиционной хозяйственной деятельностью, приобщал себя к местной культуре, повышал уровень жизни населения посредством активного участия в общественных организациях. При этом он имеет право считать себя представителем местной народности. Однако для суда у него не будет ни одного доказательства причастности к этой национальности. Поэтому мы считаем необходимым допустить установление факта принадлежности не только по крови, но и по месту рождения или факту длительного пребывания. Учитывая невозможность составления списка всех народов, проживающих на территории одного многонационального государства, а тем более и всего мира, благодаря такому подходу появляется шанс не допустить упоминания в графе национальности вымышленных этносов.

Проблема национальной самоидентификации в Российской Федерации будет существовать до тех пор, пока на законодательном уровне не будут закреплены понятия, которые сегодня могут трактоваться судом по-разному. Должно быть, принятие нового специального федерального закона о национальной принадлежности могло бы дать пояснение к другим законодательным актам, что позволило бы облегчить реализацию права, закрепленного в Конституции, и исключить его нарушение.

Итак, для решения данной проблемы предлагаем разработать и принять федеральный закон о национальной идентификации граждан, установить закрепление принадлежности к этнической группе не только по крови, но и по земле, вернуть в паспорт графу «национальность» с ее добровольным заполнением.

В ходе развития общества и пропаганды некоторых современных идей многие поддерживают мысль о полном отказе от национальности. Такие меры действительно смогли бы решить многие проблемы социальной и правовой жизни. Однако ни в коем случае нельзя отказываться от национальной и этнической идентификации, потому что это может спровоцировать потерю уникальных ценностей существующих культур, уважения своих предков и истории целого общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (последняя редакция) // Российская газета. 1999. 12 мая.*

2. *Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.*

3. *Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.*

4. *Афонькин С. Ю. Народы России. СПб.: Балтийская книжная компания, 2013.*

6. *Белоусова М. А. Этническая самоидентификация: конституционное право выбора национальности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 56–60.*

7. *Зайнитдинов Н. А.* Указание национальности в паспорте гражданина Российской Федерации как форма реализации права на национальную принадлежность // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 46–53.

8. *Богданова Е. Е.* Правовые проблемы и риски генетической революции: генетическая информация и дискриминация // Lex russica. 2019. № 6. С. 18–29.

## **НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ВНЕСЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**А. А. Устамчук,  
ученик МБОУ «Гимназия  
г. Новый Уренгой», ЯНАО,  
a.ustamchuk@rambler.ru**

**Руководитель:  
А. В. Забродина,  
учитель истории и обществознания  
МБОУ «Гимназия  
г. Новый Уренгой», ЯНАО,  
boyarkina.87@yandex.ru**

Актуальность данной проблемы обусловлена тем, что с даты принятия Основного закона произошли значительные изменения во всех сферах общественной жизни, поэтому важна адаптация Конституции к настоящему времени. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений, вносимых в Конституцию Российской Федерации, проводилось с 25 июня по 1 июля 2020 года. Оно затронуло 206 изменений. Однако остается еще много дискуссионных вопросов, которые требуют более глубокого изучения.

Одной из основных особенностей этого плебисцита стало нераспространение действия законов «О референдуме Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации». На вынесенный на общероссийское голосование вопрос «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 человек, что составляет 77,92 % от числа граждан – участников голосования. «Нет» ответили 15 761 978 человек, или 21,27 % проголосовавших.

Несмотря на то что большинство жителей России поддержали изменения в Основной закон страны, множество политических оппозиционных организаций были не согласны с внесенными изменениями, следовательно, полной консолидации в обществе по чрезвычайно важному голосованию не возникло.

Например, на сайте радиостанции «Эхо Москвы» был опубликован текст обращения известных журналистов, писателей, юристов (427 человек) и ученых, которые подписали открытое письмо против принятия поправок в Конституцию. Также ряд оппозиционных политиков, муниципальных депутатов Москвы, общественных деятелей запустили крупную общественную кампанию «НЕТ», в рамках которой были проведены акции, нацеленные на широкую агитацию против голосования по поправкам. 24 января в Тюмени прошел пикет против поправок, в нем приняли участие 20 человек.

Крупные политические партии, фракции которых представлены в Государственной Думе, также предлагали свои варианты изменения Конституции. Например, Сергей Миронов («Справедливая Россия») и Геннадий Зюганов (КПРФ) предложили корректировки Конституции, фактически отменяющие прошедшую пенсионную реформу и повышение пенсионного возраста. Значительный резонанс спровоцировало также внесение депутатом от политической партии «Единая Россия» Валентиной Терешковой дополнительной поправки в ст. 81 (п. 3.1), позволяющей действующему Президенту после двух сроков снова (в 2024 году) претендовать на пост главы государства.

Еще одним знаковым событием стало обращение ПАСЕ в Венецианскую комиссию в январе 2020 года с просьбой оценить ряд поправок. Комиссия вынесла решение, в котором рекомендовала отказаться от предложенных изменений в ст. 79 Конституции РФ, которые закрепляют за Россией право не исполнять «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации», или изменить их

формулировки. Также эксперты Венецианской комиссии указали, что с ратификацией Конвенции о правах человека Россия обязалась исполнять решения ЕСПЧ, а ст. 46 Конвенции утверждает, что исполнение решений суда является обязательным.

Для того чтобы точно понять, какие нововведения требуется внести в Конституцию, нужно дать правовое определение. Конституция — это нормативный правовой акт высшей юридической силы государства (или государственно-территориального содружества в межгосударственных объединениях), закрепляющий основы политической, экономической и правовой систем данного государства или содружества, основы правового статуса государства и личности, их права и обязанности.

За 27 лет существования высший юридический документ, обладающий верховенством в иерархии права (в соответствии с последними поправками 2020 года) и прямым действием на всей территории России, претерпел несколько значимых изменений. Из них основными являются: изменение законами от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ ст. 81 (срок пребывания на посту Президента РФ был увеличен и составил шесть лет) и ст. 96 (созыв Государственной Думы стал избираться сроком на пять лет); изменения от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ п. «о» ст. 71, п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102, п. «з» ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 104, ч. 2 ст. 125, ст. 126, 128 и 129; 21 июля 2014 года законом № 11-ФКЗ была дополнена ст. 95 (в соответствии с ней Президент может назначать представителей РФ, которые составляют не более 10 % от числа членов Совета Федерации); последними важными изменениями стали статьи 69, 72 (защита материнства, отцовства и детства, защита института брака как союза мужчины и женщины), статьи 95, 102, 110. Интересно заметить, что изменения Конституции от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ и от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ затронули одинаковые статьи, что говорит о неопределенности в трактовках некоторых понятий и о сложности в закреплении их понимания.

Необходимо остановиться на важных новеллах Конституции, которые затрагивают социальные вопросы, поскольку они являются наиболее значимыми. Одним из первых таких нововведений, добавленных в Конституцию РФ законом от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» стала ст. 75, пункты 5, 6, 7. Формулировка п. 5 вызывает у экспертов сомнения в необходимости закрепления формулировки «уважает труд». В юридической практике данное словосочетание не применялось ранее, появилось только в новой редакции Основного закона страны. Уважение труда, безусловно, является важной социальной защитой, но сама формулировка не подразумевает конкретных действий в понимании закрепленного определения. Чтобы придать весомую значимость «уважению труда», нужно предусмотреть санкции за неуважение человека труда. Также в п. 5 ст. 75 нужно предусмотреть критерий, который повышал бы ценность уважения труда, через закрепление ежегодной индексации заработной платы работников не ниже уровня инфляции, чтобы у работодателей не было законных оснований невыполнения данной меры. Важным является дополнение, которое нужно внести, особенно в современных условиях, спровоцированных пандемией, которое обеспечило бы безопасные трудовые условия в виде выхода на работу в дистанционном режиме, без ущемления прав работников. Такая мера следовала бы вышеуказанной формулировке («уважение человека труда») и, безусловно, не нарушала бы трудовые правоотношения. Важно обратить внимание на необходимость закрепления такой нормы в Основном законе.

В п. 7 ст. 75 необходимо конкретизировать адресную социальную поддержку граждан и обязательно закрепить меру, которая позволила бы в случае невозможности, связанной с недостаточностью бюджетных средств субъекта РФ для поддержки малозащищенных слоев населения, финансировать такие гарантии из федерального бюджета. Например, в период ограничений, связанных с распространением инфекции COVID-19, в ЯНАО, как и во многих регионах

России, были оказаны меры поддержки малоимущим и многодетным семьям, которые выражались в обеспечении продуктами питания и товарами первой необходимости. Однако стоит заметить, что предоставленная поддержка различалась между субъектами, в зависимости от финансового распределения на оказание социальной помощи, что не должно допускаться в соответствии с п. 1 ст. 5 Конституции, закрепляющим «равноправные субъекты Российской Федерации».

Важным нововведением, касающимся сохранения природного богатства и культурного наследия, стала поправка в ст. 114, обязывающая Правительство принимать меры к сохранению уникального природного богатства России, снижению негативного воздействия на окружающую среду, сохранению уникального биологического разнообразия. Поправки в ст. 69 гарантируют «права коренных малочисленных народов», что является важным для регионов России, находящихся в пределах Крайнего Севера, сохранения культурной самобытности народов. Значимым является п. 3 данной статьи, который обязывает Российскую Федерацию оказывать поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом. Нераскрытым остается вопрос оказания поддержки гражданам, которые нуждаются в ней, порядок обращения за этой помощью.

Существенным изменением в п. 1 ст. 114 стало создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры. Для выполнения представленной нормы следует внести дополнения в образовательный процесс (в основное общее образование и на последующих этапах) в виде обязательного предмета «Экология» с целью воспитания сознательного и ответственного отношения к сфере экологии. Человек оказывает большое влияние на природу, и, к сожалению, его деятельность наносит значительный ущерб окружающей среде: различные выбросы токсичных отходов, которые отравляют воду, воздух и почву, вырубка леса, браконьерство. Поэтому важно принимать соответствующие меры по охране природы.

То же самое касается и культурного наследия России. Следующим элементом, претерпевшим изменения, является ст. 68, закрепившая тот факт, что культурное наследие охраняется государством. В настоящее время необходимо не только сохранять культурное наследие, но и восстанавливать его, так как культура является фундаментом дальнейшего развития общества. Закрепление этих аспектов в Конституции стало значительным шагом вперед по охране природы и культуры.

Необходимым для анализа социальной сферы является изменение ст. 72 Конституции, в которой закреплена формулировка «культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью». Важно конкретизировать внесенные изменения. Для того чтобы грамотно реализовать предоставленные гражданам возможности в сфере здоровьесбережения, нужно разработать в каждом субъекте Российской Федерации программу создания спортивно-оздоровительных комплексов. Следовательно, ответственное отношение граждан к своему здоровью можно стимулировать через обязательные программы, которые необходимо закрепить в Основном законе страны.

Потребность в конституционных изменениях возникает в связи с всесторонним развитием общества, из-за борьбы за то или иное решение актуальных проблем жизни народа, из стремления восполнять недостатки текста Конституции, повышать эффективность конституционного регулирования, обеспечивать все более строгое соблюдение ее положений о правах и свободах граждан, об обязанностях государства, его органов публичной власти и их должностных лиц. Практика внесения поправок не столь обширна, как уже отмечалось, поправки в Конституцию производятся лишь в исключительных случаях и исключительном порядке. Конституционные поправки в некоторых случаях неизбежны, в связи с усовершенствованием систем или решением государственных проблем. Как отмечалось представителями власти, особое внимание необходимо уделить вопросам обороны и безопасности, принятию антикри-

зисных мер и борьбе с коррупцией — это три основных направления по решению глобальных для РФ проблем. Шагом к решению обозначенных проблем нашего государства является внесение поправок в действующую Конституцию.

В ст. 3 действующей Конституции указано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Управлять государством и обществом можно только на основе конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение конституции (ее реализация в широком смысле) — это две стороны единого конституционного процесса. Но, настаивая на первом, не надо забывать, что реконструкция Конституции РФ (частичная или полная) требует больших инвестиций, она ломает правовую систему, выстроенную достаточно последовательно на ее фундаменте. Может быть, никто даже не способен представить, каких (даже сугубо материальных) затрат это потребует.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод: внесенные поправки в основной нормативно-правовой акт страны в Законе Российской Федерации о поправке в Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», подписанные Президентом 14 марта 2020 года, послужили основой для дальнейшего социального развития России как суверенного государства на правовом поле, а также закрепили системные изменения в ветвях власти. Поправки, по сути, детализировали идею из обращения Президента к Федеральному Собранию, состоящую в том, что трансформация системы связана с увеличением в ней институциональной сложности: все правительственные институты и ветви власти получили дополнительные полномочия, включая институт Президента.

Безусловным остается тот факт, что некоторые поправки не представляют собой серьезных изменений действующих норм. Например, в ч. 1 ст. 104 была изменена формулировка: вместо «членам Совета Федерации» стало «сенаторам Российской Федерации». Подобные изменения затронули ч. 2 ст. 125, п. 1 ст. 115 (была изменена фраза «На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента» — «указов, распоряжений и поручений Президента») и п. 4 ст. 117 (было «Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству», а стало «Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству»). Таких незначительных изменений достаточно много.

Проанализированные положения Конституции показали необходимость дальнейшего структурного изменения с целью более точного и существенного понимания того, что есть еще нормы, которые требуют дальнейшей разработки. Безусловно, поскольку Основной закон является главенствующим в иерархии права России, он требует особого подхода, который заключается в конкретности, лаконичности и понятности для всех граждан, даже для тех, кто не владеет специальным правовым аппаратом.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 31. Ст. 4398.

2. *Трудовой кодекс* Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2020) // *Российская газета*. 2001. 31 декабря.

3. *Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).*

4. *Конституция / А. А. Мишин // Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.*

## **КОНСТИТУЦИЯ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

**А. Н. Суйунтбекова,**  
**ученица 10 «Б» класса МБОУ «СШ № 12»,**  
**г. Новый Уренгой, ЯНАО,**  
**sujuntbekova.ajike@mail.ru**

**Руководитель:**  
**К. В. Бахтиярова,**  
**учитель обществознания и права**  
**высшей квалифицированной категории**  
**МБОУ «СШ № 12»,**  
**г. Новый Уренгой, ЯНАО,**  
**kseniyaloko@mail.ru**

Наша страна является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [1]. Жизнь не стоит на месте, постоянно меняется, вследствие этого необходимо менять и законодательство страны. Одни согласны с вопросом, другие считают, что в стране нужно менять многое, например принцип работы самого государства и института власти.

Большая часть населения страны считает, что летом 2020 года были внесены единственные изменения в Конституцию РФ. Но на самом деле это не так. Еще до лета 2020 года в Основной закон государства были внесены поправки, необходимые для нашей страны. О них и будет идти речь в моей работе.

### ***Конституция РФ: что было вчера?***

Конституция Российской Федерации — это основной закон государства, выражающий волю и интересы народа в целом либо отдельных социальных

слоев (групп) общества и закрепляющий в их интересах важнейшие начала общественного строя и государственной организации [2].

Проект Конституции РФ был подготовлен специально созданным органом — Конституционным совещанием. При разработке Основного закона страны учитывались как проекты, подготовленные конституционной комиссией парламента, и проект Президента, так и авторские проекты отдельных ученых. Действующая Конституция РФ принята народом на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года.

Основной закон нашей страны состоит из двух разделов: первый содержит главы 1–9, закрепляющие основы конституционного строя и механизм народовластия, второй — заключительные и переходные положения, обеспечивающие процедуру реализации отдельных конституционных установлений [3].

Особенностью российской Конституции является то, что в отличие от конституций советского прошлого она четко определяет, что высшей ценностью в государстве является человек, его права и свободы. Кроме того, Конституция РФ содержит целую главу, посвященную правам и свободам человека и гражданина. Если рассмотреть Конституцию РФ 1993 года, можно обратить внимание, что она отражает переходный характер российского общества: изменение политического режима, экономической системы, противоречивый способ его существования. Для нее характерна прогностическая функция; многие положения для того времени были очень перспективными. Время показало, что изменения, происходящие в нашем государстве, стремительны. Эти изменения стали предпосылками для внесения изменений в настоящую Конституцию.

### ***Конституция РФ: что мы имеем сейчас?***

С момента принятия Конституции в 1993 году в нее был внесен ряд изменений:

1) с 1996 по 2003 год изменения касались названий субъектов;

2) с 2004 по 2008 год в Конституцию вносились изменения, связанные с укрупнением субъектов Федерации;

3) 2008 год стал годом внесения существенных изменений. При правлении Д. А. Медведева изменились сроки полномочий Президента РФ с четырех лет до шести, депутатов Государственной Думы РФ — с четырех лет до пяти [4]. В этом же году Правительство РФ обязали отчитываться перед законодательным органом — Государственной Думой РФ. Тексты отчетов стали публиковать в «Российской газете» и «Парламентской газете» [5];

4) в 2014 году трижды внесли изменения. Произошло изменение в судебной системе страны: объединили Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ [6]. Этот год ознаменовался принятием в состав РФ Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Другое изменение касалось представительного органа страны — Совета Федерации: ввели институт федеральных министров [7];

5) в 2019 году в Конституцию внесли поправку в связи с изменением наименования Кемеровской области на Кемеровскую область — Кузбасс.

15 января 2020 года Президент Владимир Путин в Послании Федеральному Собранию предложил внести поправки в действующую Конституцию РФ. 20 января В. В. Путин внес в Государственную Думу законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». 23 января законопроект был уже принят в первом чтении Государственной Думой РФ.

Все поправки 2020 года можно разделить на две большие группы: укрепляющие суверенитет страны и укрепляющие социальный характер нашего государства. Ряд других внесенных поправок, связанных и с детьми, и с животными, и т.д., обращены на современную ситуацию как в стране, так и в мире. Всего в Конституцию РФ было внесено 206 поправок. Но какова суть самых главных поправок в Основной закон государства?

С точки зрения социального характера нашего государства были внесены изменения в следующие статьи:

1. Статья 75. Добавлены нормы, характеризующие гарантированность размера оплаты труда, индексаций пенсий не реже одного раза в год, обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан и индексаций социальных пособий. Каждый гражданин России должен чувствовать себя защищенным, должен быть уверен в том, что его права на поддержку государством будут гарантированы в течение всей его жизни.

2. Добавлена ст. 75.1, в которой впервые упоминаются социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

3. Статья 114. Суть поправки: в России гарантируются уважение и достоинство человека труда. Государство обеспечивает рост благосостояния своих граждан. МРОТ будет не ниже прожиточного минимума.

4. Статьи 71, 72, 132 направлены на доступную и качественную медицину. А ответственность за нее лежит на всех уровнях власти — федеральном, региональном и муниципальном.

5. Статьи 67.1, 72, 114 гласят, что в центре внимания государства должны быть семья, будущее детей, их духовное и нравственное воспитание.

Следующие значимые изменения коснулись укрепления суверенитета страны:

6. Часть 2.1 ст. 67 вводит понятие «федеральная территория». Обозначено, что РФ в полной мере обеспечивает защиту территориальной целостности и суверенитета.

7. Части 2 и 3 ст. 67.1 регулируют отношения, связанные с современной актуальной проблемой, а именно искажением исторических фактов. Указано, что умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

8. Статья 77 связана с новыми изменениями для глав субъектов РФ. В соответствии с ч. 3 этой статьи главой субъекта может стать гражданин РФ, до-

стигший 30-летнего возраста. Кроме того, возможны установление новых требований к высшему должностному лицу субъекта в рамках федерального закона: постоянное проживание на территории РФ, запрет хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, запрет на наличие иностранного гражданства, вида на жительство.

9. Статья 81. Изменения обозначают требования, предъявляемые к Президенту страны: только гражданство РФ, прожить на территории РФ не менее 25 лет.

10. Пункт «а» ст. 103 меняет роль законодательного органа в стране. Теперь кандидатуру Председателя Правительства РФ утверждает Государственная Дума РФ, а Президент не может отклонить одобренного кандидата.

11. Пункты «з», «к» ст. 102 изменяют последовательность в назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти: Президент консультируется в этом вопросе с Советом Федерации.

### ***Конституция РФ: что будет завтра?***

Изменения коснулись всех сфер жизни общества: социальной, духовной и политической. Внесение соответствующих поправок в Конституцию РФ было необходимо и своевременно.

Эти поправки призваны сделать политическую систему РФ более сбалансированной, с более мощной системой сдержек и противовесов между ветвями и уровнями власти. Увеличивается роль регионов через повышение значимости института губернаторов.

Замечается тенденция усиления законодательной ветви власти через увеличение полномочий Государственной Думы и Совета Федерации.

Приятно, что государство обратило внимание на социальную сферу, социальную политику.

Таким образом, изменения Конституции, которые предложил Президент РФ, распространили свое действие на социальные обязательства государства

перед гражданами, на положение чиновников и главы государства, а также на конфигурацию политической системы. С учетом важности и значимости поправок предполагается, что окончательное решение по их дальнейшей судьбе примут российские граждане на референдуме.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция Российской Федерации* (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2. *Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь* / С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 397.

3. *Концепция построения гражданского общества и открытого государства в процессе утверждения Конституции Российской Федерации* // <https://www.kazedu.kz/referat/46248/3> (дата обращения: 20.03.2021).

4. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».*

5. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».*

6. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».*

7. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».*



**СТАТЬИ УЧАСТНИКОВ КОНКУРСА ТВОРЧЕСКИХ РАБОТ,  
НАГРАЖДЕННЫХ СПЕЦИАЛЬНЫМИ ПРИЗАМИ  
И БЛАГОДАРСТВЕННЫМИ ПИСЬМАМИ СОВЕТА ПРИ ТЮМЕНСКОЙ  
ОБЛАСТНОЙ ДУМЕ, ТЮМЕНСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ  
ОРГАНИЗАЦИИ ВЫПУСКНИКОВ ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УНИВЕРСИТЕТА**

## **НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ (РАБОТА НАД ОШИБКАМИ)**

**А. Д. Галеева,  
ученица ЛГ МАОУ «СОШ № 2»,  
г. Лангепас, ХМАО-Югра,  
dianagaleeva@gmail.com**

**Руководитель:  
Т. Г. Жакун,  
учитель истории и обществознания  
ЛГ МАОУ «СОШ №2»,  
г. Лангепас, ХМАО-Югра,  
tptyutko@mail.ru**

Первые государства появились в истории человечества порядка пяти тысяч лет назад, с момента их зарождения до настоящего времени многое изменилось, но признаки государства остались неизменными: территория, организация управления, аппарат принуждения (армия, полиция, личная охрана и пр.), налоги. К основным характеристикам современного государства можно отнести наличие конституции. Конституция – основной закон страны, можно сказать, паспорт любого современного государства, где отражены его «биометрические данные», главные характеристики.

До XX века Россия жила без конституции, однако бурные события общественно-политической жизни породили целый ряд конституций, начиная с Основных законов Российской империи 1906 года, четыре конституции РСФСР и ныне действующая Конституция, принятая всенародным голосованием в 1993 году.

Как относиться к смене конституций? Что лучше: смена конституции или изменения уже существующей? И вообще, так ли необходимо что-то менять? Ну и если менять, то что и зачем?

Международная практика показывает, что можно жить с конституцией, не меняя ее с момента принятия. Так, первая Конституция США, принятая в 1787 году, действует до настоящего времени. Или же вообще можно называть конституцией целый ряд политико-правовых документов, начиная с Великой хартии вольностей Иоанна Безземельного, принятой в 1215 году, как в Великобритании. Очевидно, что международных норм, регулирующих порядок принятия и условия действия основного закона, не существует. Конституция отвечает требованиям конкретного времени в каждом конкретном государстве.

Рассуждая так, мы склонны признать ошибочность сравнения конституции с паспортом: скорее она, как карта, показывает, куда движется страна.

Карта, определяющая движение России на ее историческом пути, часто менялась. История Отечества XX века — это смена политических режимов, правящих сил и их социальной опоры, от абсолютной самодержавной царской власти до диктатуры пролетариата, от многопартийности к КПСС и обратно, от жесткой централизованной власти к режиму двоевластия и гражданской войне. Преемственности во власти не было никакой, скорее даже наоборот. Какой был политический режим в России в прошлом столетии, так богатом на конституции? При И. В. Сталине — тоталитарный, при Н. С. Хрущёве — авторитарный, с 90-х годов он декларировался как демократический.

В школе на уроках мы еще не изучали этот период в истории нашего государства, но даже моих знаний хватит, чтобы понять, что при такой пестрой политической жизни менялись и ценности, и ориентиры; это и обусловило необходимость смены путеводной карты — конституции.

Но вот уже Конституция 1993 года, знакомая нам (по крайней мере, ее отдельные положения) еще с начальной школы, опять оказалась плоха? Скорее недостаточно конкретна.

Думаю, в бешеном ритме развития современного общества особенно важно сохранять традиционность взглядов и ценить наследие в таких вопросах, как культура, мораль, человечность, семья и детство... Так, в отличие от ряда других конституций, в частности США, в России, согласно принятым поправкам, «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся... защита семьи... защита института брака как союза мужчины и женщины» [2].

К сожалению, реалии сегодняшней жизни таковы, что институт семьи переживает кризис. Разводы, чайлдфри, нарастающая популярность ЛГБТ-сообществ, распространенность добрачных отношений и фактических (незарегистрированных) браков приводят к тому, что семья, материнство, отцовство и детство необходимо поддерживать и «охранять». Ввиду вышесказанного новеллы Конституции в области семейных ценностей кажутся своевременными и необходимыми.

В соответствии с Федеральным законом № 350-ФЗ от 3 октября 2018 года [3] в России происходит нашумевшее и отнюдь не пользующееся популярностью среди населения изменение пенсионного возраста. В свете этого востребована выделенная отдельным пунктом защита человека труда и социальные гарантии, внесенные поправкой в ст. 75. Положения «минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума» и «индексация пенсий не реже одного раза в год» [2] с учетом инфляции демонстрируют социальную справедливость. Они так важны для простого человека, что могли бы служить лозунгами для революционеров на баррикадах.

В условиях распространенности СМИ, интернет-сообществ доступными становятся факты коррупции, «лжепатриотизма» среди власть имущих. На простых граждан, как красная тряпка на быка, действуют сообщения о том, что в Сеть попал новый список чиновников, имеющих второе гражданство, дочь или сын высокопоставленного лица учится за границей или сам чиновник предпочитает иностранную медицину отечественной по ОМС. Отрезвляюще

звучит лозунг «Во власти — только патриоты» [5], хоть он и отдает популизмом, хотя, если разобраться...

Отдельным должностным лицам установлен запрет на иностранное гражданство, им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить ценности в иностранных банках; перечень лиц установлен в статьях 77, 78, 81, 95, 97, 103, 110, 119, 120 Конституции РФ. Данная новелла призвана сделать прозрачнее накопления и финансовое состояние, в том числе высших должностных лиц, предупредить возникновение скандалов, связанных с их именами, а значит, и обелить власть в глазах общественности, поднять ее рейтинг.

Защита суверенитета и территориальной целостности всегда декларировалась Российской Федерацией, но только XXI век с новыми реалиями и вызовами спровоцировал изменения, внесенные в статьи 67, 69, 79, 125 Конституции РФ. В частности, позиции международных организаций и международной общественности по вопросу вхождения полуострова Крым в состав России сделали как никогда актуальной «защиту своего суверенитета и территориальной целостности». «Действия... направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются» (ст. 67). «Конституционный Суд Российской Федерации... решает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов... а также о возможности исполнения решения иностранного или межгосударственного суда...» (ст. 125) [2]. Законность событий 2014 года сам Президент обосновывал со ссылкой на решение Международного суда ООН по Косово. Теперь, по прошествии шести лет, целостность территории Россия может обеспечивать вопреки международным нормам и в обход требований межгосударственных организаций.

Кроме того, закрепленное в Основном законе недопущение действий, направленных на отчуждение российских территорий, станет основой для Правительства нашего государства в решении проблемы принадлежности южных Курильских островов. Это территориальный спор между Россией и Японией, не

урегулированный с окончания Второй мировой войны. Все Курильские острова были включены в состав СССР, но принадлежность группы из них оспаривается Японией. Изменения, внесенные в статьи 67 и 125, обеспечат возможность защищать данные территории не только при попытке силового отчуждения, но и даже в случае действий Японии через международные организации и межгосударственные органы. Теперь официально, если решения межгосударственных органов войдут в противоречие со ст. 67 нашей Конституции, то, исполнять их или нет, в соответствии со ст. 125 в новой редакции будет решать Конституционный Суд.

Сохранение культурного наследия (изменения в статьях 67–69) и поддержка российской науки (статьи 71, 114) при детальном изучении практической значимости или кардинальных дополнений не несут. Разве что в условиях распространения интернета, цифровизации делопроизводства актуально отнесение к ведению РФ таких сфер, как «информационные технологии... обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» [2].

Еще одну реалию жизни современного общества демонстрирует развитие волонтерства и добровольческой деятельности. По официальным данным количество волонтеров в России на начало 2021 года составляет 1 949 155 человек [1], с 2017 года мы ежегодно празднуем День волонтера, что говорит о популярности данного направления. На волне популярности данной тематики актуальна поправка в Основной закон, обязывающая Правительство поддерживать волонтеров и НКО, усиливающая роль гражданского общества в реализации государственной политики [3].

Сохранение природного богатства, ответственное отношение к животным, казалось бы, является очевидным и не несет кардинальных изменений. Однако механизм действия этой новеллы в масштабах только одного малого города Лангепаса очевиден. Уже осенью 2020 года горожане почувствовали на

себе ответственное отношение к бездомным животным со стороны муниципальных властей. В частности, все бродячие собаки, которые доставляли горожанам массу неудобств, в настоящий момент стерилизованы и чипированы; такие животные не агрессивны. Это демонстрирует гуманный ответственный подход в решении такой щепетильной проблемы: вместо отстрела — отлов, стерилизация и чипирование.

Наиболее спорными и шумевшими являются поправки в области стабильности и развития государства. Разграничение предметов ведения и полномочий между центральными органами власти и органами власти на местах, а также между различными ветвями центральной власти изучаются в школе как «система сдержек и противовесов». При разработке поправок это называется принципом «двух ключей» [3], являющимся гарантом стабильности государства. Значимость изменений в статьях 83, 102, 103 вряд ли будет оценена простым обывателем, во всяком случае я кардинальных изменений или перераспределений полномочий выявить не в состоянии. Иначе обстоит дело с изменениями в ст. 81. «Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением» [3]. Данная новелла известна в народе как «обнуление президентских сроков». Именно это и стало «камнем преткновения», а в глазах многих — причиной и самоцелью внесения изменений в Конституцию.

Расстановку политических сил в современной России (речь не о партиях, а о политических лидерах) можно понять, изучив результаты президентских

выборов с 2004 года. Реальной политической фигуры, способной сконцентрировать власть, пользующейся популярностью в народе, а также так представительно выглядящей на международном уровне, просто нет.

Кроме того, в русском народе живы еще те самые «патерналистические» представления, о которых нам рассказывают на уроках истории России XIX века. Вера в «царя-батюшку» утрачена нами еще в начале XX века, ей на смену пришла вера в сильного лидера. Итоги президентских выборов демонстрируют, что большинство населения поддерживает проводимый в стране политический курс. В. В. Путин, проводя ежегодные прямые линии с народом, демонстрирует личную включенность во все вопросы и направления, личную ответственность.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что новеллы Конституции Российской Федерации, которые вступили в законную силу с 4 июля 2020 года, — это не работа над ошибками, а уточнение маршрута.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аналитика* волонтерства России // Добро. URL: <https://dobro.ru/analytics> (дата обращения: 09.01.2021).

2. *Последняя* действующая редакция текста Конституции Российской Федерации с Комментариями. Толкование статей. Изменения, новости и поправки в КРФ на 2021 год // URL: <http://constitutionrf.ru/popravki-ot-14-03-2020>. (дата обращения: 09.01.2021).

3. *Официальный* сайт Государственной Думы Российской Федерации // URL: [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru) (дата обращения: 09.02.2021).

4. *Пенсионный* фонд Российской Федерации // URL: <http://www.pfrf.ru/zakon/> (дата обращения: 09.01.2021).

5. *Поправки* к Конституции: почему это важно // Брошюра к общероссийскому голосованию. М., 2020. С.19.

## **ОБЗОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОПРАВК В КОНСТИТУЦИЮ**

**В. Р. Ишметова,**  
**ученица 11 «А» класса МАОУ СОШ № 9,**  
**г. Тобольск, Тюменская область,**  
**varvaraishmetova@outlook.com**

**Руководитель:**  
**А. Ю. Аширбакиева,**  
**учитель истории и обществознания**  
**МАОУ СОШ № 9, г. Тобольск,**  
**Тюменская область,**  
**arinochka2@mail.ru**

15 января 2020 года Президент РФ в ежегодном послании Федеральному Собранию [1] предложил вынести на публичное обсуждение изменения в Основной закон государства. Обоснованность возбуждения дискуссии по поводу поправок к Конституции Президент объяснил необходимостью укрепить суверенитет страны, огородить ее от всех попыток внешнего давления, преодолеть разрыв между государственным и муниципальным уровнями власти (который, несомненно, порождает ряд проблем в осуществлении задач государственной политики в области здравоохранения, образования и других сферах), укрепить федерализм, усилив роль губернаторов, повысить значение парламента и Конституционного Суда в жизни страны. Учитывая важность намеченных изменений, Президент выразил мнение о необходимости проведения всероссийского голосования. Воля людей, народа, «как носителя суверенитета и главного источника власти», в решении существенных вопросов политического и государственного устройства страны, как было отмечено, должна быть определяющей.

14 марта 2020 года был принят закон «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], в котором были закреплены, с инициативы Президента РФ, изменения в Основном законе государства. В этом же правовом акте был закреплен особый порядок вступления поправок (указанных в ст. 1 документа) в силу путем одобрения в ходе всероссийского голосования, день проведения которого и выносимый на нем вопрос устанавливались в указе Президента [3].

Всероссийское голосование было назначено на 1 июля 2020 года. По его результатам поправки к Конституции РФ были одобрены («ЗА» проголосовало 77,92 % принявших участие избирателей [5]) и вступили в силу 4 июля в соответствии с Указом Президента РФ [4].

Поправки к Конституции РФ затрагивают множество аспектов: основные конституционные принципы государственного устройства, вопросы организации и функционирования публичной власти, законодательный процесс, местное самоуправление. Также широкий блок изменений касается социальных гарантий и основ социально-экономической политики государства, что и является объектом анализа в данной работе.

Актуальность работы связана с непродолжительностью действия рассматриваемых поправок, в силу чего возникла необходимость грамотного осмысления и анализа принятых изменений Основного закона государства. Кроме того, актуальность вызвана общественным интересом к социально-экономическому аспекту принятых нововведений. Результаты опроса, проведенного «ЛЕВАДА-ЦЕНТРОМ» по заказу Фонда развития гражданского общества, показывают, что для граждан России наибольший интерес представляют именно социальные поправки (92 % опрошенных выразили поддержку закреплению в Конституции гарантии регулярной индексации пенсий, 83 % — гарантии минимального размера оплаты труда не менее прожиточного минимума [6]).

Целями работы являются: выяснение юридического значения принятых изменений, формирование правового сознания у населения, доверительного отношения к Конституции и проведенной конституционной реформе, а также представления о центральном положении Конституции как Основного закона государства в правовой системе России.

Рассматриваемые поправки к Конституции можно разделить на две группы. Первая группа — поправки, закрепляющие социальные гарантии граждан, вторая — поправки, содержащие ранее не прописанные в Основном законе обязанности государства.

На конституционном уровне за государством закрепляются такие обязанности, как: создание условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей (ст. 67.1), защита культурной самобытности всех народов России, защита и сохранение этнокультурного и языкового многообразия (ст. 69). Также в соответствии с вступившими в силу изменениями государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения. В ходе конституционной реформы были дополнены интересующими с точки зрения объекта исследования положениями статьи, разграничивающие предметы ведения РФ и субъектов РФ. Теперь к исключительному ведению РФ относится установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования (ст. 71).

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находится осуществление молодежной политики, обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, а также защита семьи, материнства, отцовства и детства, защита института брака, создание условий для достойного воспитания детей в семье (ст. 72). Дополнениям подверглась и ст. 132, в соответствии с которой органы местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Большой блок норм, содержащих важнейшие положения о социальной, экономической, культурной и экологической политике государства, а также социальные гарантии и другие права граждан, закреплен в ст. 114, определяющей полномочия Правительства РФ. К ним относится: проведение единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, защиты и укрепления семьи, сохранения традиционных ценностей и охраны окружающей среды; обеспечение государственной поддержки научно-технического развития страны, сохранение и развитие ее научного потенциала; обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов и улучшение качества их жизни; осуществление мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и др.

Вторая группа поправок, закрепляющих социальные гарантии граждан, содержится в статьях 75 и 75.1 и представлена в схеме:



Таким образом, конституционная реформа выразилась в увеличении объема обязательств государства перед гражданами, что уже привело к изменению приоритетов государственной политики, смещению ее направления в сторону социального обеспечения граждан. Закрепление в Основном законе рассмотренных положений создает дополнительные правовые гарантии реализации прав прежде всего наиболее уязвимых и незащищенных групп насе-

ния. Была создана система социальных гарантий, которые способны качественно изменить жизнь граждан страны в лучшую сторону, породить уверенность в своем будущем и будущем своих детей. К тому же поправки к Конституции отражают «высшие ценности» (забота о детях, пенсионерах, уважение к труду, сохранение культуры и русского языка и др.) российского общества, что ведет к его сплочению и снятию социальной напряженности, вызванной противовирусными ограничениями. Был установлен баланс между государственными, общественными и личными интересами, что также положительно сказывается на общественном развитии.

Стоит отметить и своевременность принятых поправок, ведь последствия пандемии уже привели к спаду экономического роста в нашей стране, и установленные меры социальной защиты граждан очень уместны и способствуют снижению финансовой напряженности среди населения в текущий момент и во время последующего восстановительного роста экономики.

Однако недостаточно просто закрепить безусловно важные права и свободы граждан — государство должно обеспечить их неукоснительную реализацию, создать для этого условия. На данный момент Федеральное Собрание еще не детализировало в нормативно-правовых актах социальные поправки, так как сначала необходимо реализовать блок поправок, касающихся публичной власти, на что в данный момент и направлена работа Государственной Думы. Но не стоит понимать данную ситуацию как проявление истинных приоритетов государства: лишь определив устройство структуры управления в соответствии с принятыми поправками, можно приступать к детализации в законодательстве изменений других сфер общественной жизни. Также нужно помнить, что Конституция имеет прямое действие. Например, социальная гарантия о минимальном размере оплаты труда может обеспечиваться и без соответствующего закона.

Ошибочным является мнение, что поправки к Конституции лишь совместили по объему действительный смысл и словесное содержание правовых

норм до уровня буквального толкования и не имеют какого-либо юридического значения. Это не так. Не стоит забывать, в каких сложных социально-экономических и политических условиях принималась Конституция. Законодатель не мог закрепить в Основном законе и малую часть рассмотренных социальных гарантий в силу того, что государство попросту не могло бы обеспечить реализацию этих прав по объективным причинам. К тому же в 1993 году были неочевидны и не могли быть учтены при разработке Конституции многие проблемы современности.

Сегодняшняя экономическая ситуация и стабильность политической жизни в стране являются теми обстоятельствами, которые позволяют не только закрепить нормы, но и гарантировать их неукоснительное осуществление. Следовательно, данную ситуацию стоит рассматривать как пробел в законодательстве. В таком случае не может идти речь лишь о «совмещении по объему формы и смысла» правовых норм.

Проведенная реформа стала довольно успешной попыткой ликвидировать «дыры» в российском праве. Указанные поправки, на которых строится социальная и экономическая политика, имеют доктринальное, общегосударственное значение; их принятие является объективной необходимостью и позволяет придать ясность и понятность статьям закона, подвести Конституцию к современному демократическому виду. Поэтому вести дискуссию об «отсутствии юридического значения» конституционных изменений не представляется рациональным.

Также необходимо сказать, что, когда речь идет об основном законе государства, следует избегать ситуации, когда в силу отставания юридических норм от развития общественных отношений субъектам права (в том числе и обычным гражданам) приходится прибегать к распространительному пониманию содержания норм.

Восполнение «недосказанности» Конституции в других нормативно-правовых актах вполне можно было провести в рамках уже существующего законодательства, однако данное решение не являлось оптимальным, так как оно неизбежно приводило к размыванию конституционной жизни страны. Все-таки не нужно допускать, чтобы такие несомненно важные положения, касающиеся жизни всей страны и каждого гражданина в частности, принимались «сверху» узкой группой законодателей и закреплялись в ином нормативном акте, а не были внесены в Основной закон государства, учитывая учредительный характер Конституции и то, что она олицетворяет волю всего народа (все же Конституция РФ была принята всенародным голосованием). В этой связи можно говорить об оптимальной правовой форме государственного решения.

В качестве заключения следует сказать, что законы и иные правовые акты должны соответствовать реалиям современного, быстро развивающегося мира. Появление новых и видоизменение уже существующих общественных отношений создает необходимость их законодательного урегулирования и требует активной деятельности от законодательных органов.

Фундаментальность такого нормативно-правового акта, как Конституция, говорит не о том, что она ни в коем случае не должна подлежать изменениям, а если они были приняты — то не о кризисе власти и политической дестабилизации в стране. Конституция должна идти в ногу со временем, ведь именно на ней строится весь массив законодательства и в соответствии с ней государство проводит свою, в частности, социально-экономическую политику.

Изменение основного закона государства — достаточно распространенная практика среди развитых демократических стран. Основной закон Швеции с 1991 года трижды подвергался изменениям, в Норвегии с 1990 года тоже три раза, в Нидерландах с 1995 года — четырежды, в Конституцию Австралии с 1991 года поправки вносили семь раз. Перечисленные страны входят в первую десятку по индексу демократии [7].

Исходя из этого можно сделать вывод о том, что принятие поправок в основной закон является нормальной правотворческой деятельностью демократических стран. Изменение Конституции России, подталкиваемое объективными причинами, не просто допустимо, а представляется необходимым, прежде всего для развития правовых традиций, соответствующих требованиям современного общества.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Послание* Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_342959](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959) (дата обращения: 06.03.2021).

2. *Закон* РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_342959](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959) (дата обращения: 04.03.2021).

3. *Указ* Президента РФ от 01.06.2020 № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_353972](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353972) (дата обращения 06.03.2021).

4. *Указ* Президента РФ от 03.07.2020 № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_356419](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356419) (дата обращения: 04.03.2021).

5. *Постановление* ЦИК РФ от 03.07.2020 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46746> (дата обращения: 06.03.2021).

6. *Результаты* всероссийского опроса ЛЕВАДА-ЦЕНТРА о поправках в Конституцию РФ // Фонд развития гражданского общества. URL: <http://civilfund.ru/mat/115> (дата обращения: 07.03.2021).

7. *Информационный* портал NoNews. URL: <https://nonews.co> (дата обращения: 07.03.2021).



**СТАТЬИ СТУДЕНТОВ, ПРИЗНАННЫХ ПОБЕДИТЕЛЯМИ  
В ХОДЕ РАБОТЫ СЕКЦИЙ**

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАНКРОТСТВА ЗАСТРОЙЩИКОВ**

**Н. А. Белоусов,**  
**студент 2-го курса ЗФО,**  
**направление «Юриспруденция»**  
**(магистерская программа**  
**«Корпоративный юрист»)**  
**Научный руководитель:**  
**И. Е. Отческий,**  
**доцент кафедры трудового права**  
**и предпринимательства ИГиП ТюмГУ,**  
**к. ю. н., доцент**

Несмотря на продолжительную историю, говорить о том, что процедура банкротства, как и институт долевого строительства, достигли высокого уровня развития в плане теории, получив соответствующее отражение в законодательстве, пока что невозможно.

По данным Рейтингового агентства строительного комплекса, за 2019 год увеличилось количество застройщиков, относительно которых кредиторы намерены подать заявления о банкротстве: их насчитывалось 350, что на 77 % превышало показатель 2018 года. По расчетам аналитиков, эти компании реализовали 1,42 тыс. проектов общей площадью 9,9 млн кв. метров. Относительно 2018 года показатели увеличились на 65 % и 27 % соответственно. Аналогичная тенденция прослеживалась и среди компаний, уже признанных банкротами: их общее число выросло на 22 %, до 184. На балансе этих структур находилось 839 проектов площадью 4,5 млн кв. метров. Это выше значений предыдущего года на 45,7 % и 12 % соответственно.

15 августа 2011 года Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» был дополнен положениями параграфа 7 «Банкротство застройщиков», которые можно признать специализированной нормой. Положения данного параграфа регулируют отношения, которые связаны с проведением процедур банкротства организации-застройщика. При этом вопрос практической реализации данных положений сохраняет особую остроту, на что указывают в том числе и материалы правоприменительной практики.

На данном этапе цель принятия специализированных норм по выделению участников строительства из совокупности кредиторов в форме предоставления им преимущественного права требования жилых помещений и (или) денежных средств в реальной действительности не достигнута. По крайней мере, не получен тот результат, который предполагался.

С приведением в действие специализированных норм защита прав участников строительства повысила свою эффективность в связи с введением особого статуса, что позволило контролировать реализацию процедуры банкротства с точки зрения ее содержания. При том что участник строительства относится к одной из категорий кредиторов, специфика этого субъекта заключена в том, что он может предъявлять требование к застройщику о передаче жилого помещения или требование о возврате денежных средств, уплаченных по договору, что предусматривает передачу жилого помещения. Ряд этих специфических особенностей не имеет полного отражения в законодательстве, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Более того, при важности каждого из субъектов, задействованных в сфере процедуры несостоятельности (банкротства) застройщика, правовой статус практически всех соответствующих субъектов не имеет дифференцированного отражения в законодательстве в виде конкретных норм. Это также видится довольно большой проблемой, существенно сдерживающей возможности в сфере защиты прав и свобод участников долевого строительства.

С 1 января 2018 года вступили в законную силу глобальные изменения в

законодательстве об участии в долевом строительстве и отдельно в законодательстве о банкротстве застройщика. Хотя требования к застройщикам существенно ужесточены за счет законодательного введения ранее неизвестных способов защиты прав участников строительства, ряд проблем сохранился. Множатся и новые.

Наиболее явной проблемой остается сохранение возможности уклоняться от исполнения обязательных норм законодательства в первую очередь застройщиками, даже несмотря на введение договора счета эскроу. Застройщики заключают с участниками строительства договоры, не предусмотренные законом, которые не требуют прохождения государственной регистрации, что обеспечивает также возможность уклонения от правил эскроу.

В современной практике владельцы нежилых помещений являются крайне уязвимой категорией субъектов. Требования кредиторов по передаче нежилых помещений должны удовлетворяться в общем порядке — эти требования подлежат включению в четвертую очередь реестра требований кредиторов, а погашаются за счет реализации имущества должника, что не дает возможности обеспечить полноценную защиту прав и свобод всех субъектов, вовлеченных в сферу долевого строительства.

Сказанное, как и ряд иных проблем, в общей совокупности обуславливают актуальность настоящего исследования.

***Нормативно-правовая база  
и основные особенности несостоятельности  
(банкротства) застройщиков***

Нормативно-правовая база несостоятельности (банкротства) застройщиков, как можно судить на основе включенных в нее элементов, является комплексной и многосоставной. Можно предположить, что это следствие того факта, что речь идет одновременно о двух довольно объемных институтах —

несостоятельности (банкротстве) и долевом строительстве. Поэтому, как представляется, необходимо проводить анализ нормативно-правового регулирования несостоятельности (банкротства) застройщиков с учетом данного обстоятельства и путем анализа одновременно ряда основных элементов правового регулирования.

В современных государствах процесс банкротства урегулирован специальными законодательными актами и большим множеством правительственных нормативных документов. В Российской Федерации на данном этапе подобная практика успешно воспринята. Даже при том, что несостоятельность (банкротство) урегулированы специальным законодательным актом федерального уровня, в первую очередь следует упомянуть Гражданский кодекс РФ [1]. Гражданское законодательство крайне важно, так как оно определяет правовой статус всевозможных участников гражданских правоотношений, общие положения о праве собственности, интеллектуальной собственности, определяет общие и специальные положения о договорных обязательствах и ряде других обязательств, связанных с ними неимущественных отношениях. Более того, кодифицированное гражданское законодательство определяет правовое положение в гражданских правоотношениях граждан и юридических лиц, иных субъектов соответствующих правоотношений, так или иначе связанных со сферой застройки, как и многими другими сферами в принципе.

Безусловной ценностью обладают положения гражданского законодательства, которые определяют правовой статус юридических лиц. Именно в ГК РФ определено, что юридическое лицо — это организация, имеющая обособленное имущество, отвечающая им по своим обязательствам, которая может от своего имени приобретать, осуществлять гражданские права, нести гражданские обязанности, быть ответчиком и истцом в суде. Помимо определения юридического лица, совпадающего с доктриной в полном объеме, многие другие вопросы об этом субъекте также раскрываются в ГК РФ, позволяя оцени-

вать правовой статус застройщика, его права и обязанности, иные важные элементы.

Комплексность гражданского законодательства в контексте анализируемого вопроса очевидна, так как данный кодифицированный акт одновременно регулирует отдельные вопросы и несостоятельности (банкротства), и долевого строительства, что связано с деятельностью такого субъекта, как застройщик.

Так, ст. 65 ГК РФ посвящена несостоятельности (банкротству) юридического лица. В данной статье определено, что юридические лица (кроме отдельных субъектов — религиозных организаций, политических партий и др.) могут признаваться несостоятельными (банкротами) на основании решения суда. Указывается также на то, что признание юридического лица банкротом должно повлечь за собой его ликвидацию. Но для того, чтобы определить основания признания судом такого субъекта, как юридическое лицо, банкротом, порядок процедуры и другие специальные вопросы, как указано в ГК РФ, требуют обращения к отраслевым нормам — закону о несостоятельности (банкротстве). При том что данные нормы являются довольно общими, а конкретизация ряда положений происходит в специальном законодательстве, их важность в смысле определения общих положений очевидна.

В отношении же долевого строительства ст. 860.7 ГК РФ определила нормы о договоре счета эскроу. Так, по договору эскроу банк, выступая как эскроу-агент, должен открыть специальный счет эскроу для осуществления учета, а также блокирования денежных средств, получаемых от депонента (владельца счета), — для их передачи еще одному лицу (бенефициару) при возникновении соответствующих оснований, установленных договором. Изначально права на денежные средства принадлежат депоненту, затем они могут перейти к бенефициару, если будут иметь место соответствующие основания. Можно констатировать на данный момент потребность в унификации норм гражданского законодательства для надлежащего функционирования эскроу.

Хотя отдельные противоречия с момента введения в ГК РФ договора счета эскроу были ликвидированы, ряд проблем продолжает сохраняться. В первую очередь речь идет о ст. 855 ГК РФ — о последовательности списания денежных средств со счета, которая не может быть изменена достигением согласия сторон, хотя статьи 885 и 860.8 ГК РФ допускают возможность списания банками средств со счета при наличии устанавливаемых договором условного депонирования денежных средств.

Унификации требуют и статьи 857 и 860.9 ГК РФ. Так, банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету, поскольку такие данные не могут предоставляться третьим лицам, что противоречит ст. 860.9 ГК РФ, согласно которой право требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, имеют и депонент, и бенефициар. В связи со сказанным предлагается изложить ч. 1 ст. 857 ГК РФ в следующей редакции: «Банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте, кроме как в случаях и по основаниям, установленным настоящим Кодексом». Такие изменения требуются для минимизации количества случаев банкротства застройщиков, которые после 2017 года (то есть в связи с введением договора счета эскроу) столкнулись с рядом новых сложностей при реализации долевого строительства.

Безусловно, в сфере несостоятельности (банкротства) значением обладают нормы не только материального права, но и процессуального. Особое место должно быть отведено здесь Арбитражному процессуальному кодексу РФ [2]. Глава 15 АПК РФ посвящена примирительным процедурам — форме, содержанию, порядку утверждения мирового соглашения и т.д. Арбитражный суд, помимо прочего, должен принимать необходимые меры для примирения сторон, законными способами содействуя урегулированию спора, учитывая при этом в первую очередь интересы сторон, задачи арбитражного судопроизводства.

Мировое соглашение может быть заключено на любой стадии арбитражного процесса и даже при исполнении судебного акта. Третьи лица с самостоятельными требованиями и отсутствием таковых имеют право участвовать в заключении мирового соглашения как сторона. Кроме того, третьи лица без самостоятельных требований имеют право быть участниками мирового соглашения в случаях, если они приобретают право или на них возлагаются обязанности, вытекающие из условий, определенных соглашением.

Глава 28 АПК РФ посвящена порядку рассмотрения конкретной категории дел — о несостоятельности (банкротстве). Дела подлежат рассмотрению по правилам, устанавливаемым данным законодательным актом. При этом некоторые отдельные особенности рассмотрения вытекают из правил, определяемых в том числе и специальным законодательством.

Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [3] — центральный законодательный акт в сфере регулирования вопросов несостоятельности (банкротства), в том числе застройщиков. По результатам введения параграфа, посвященного несостоятельности (банкротству) застройщиков, можно констатировать, что данный закон федерального уровня приобрел еще большее количество комплексных черт с точки зрения охвата правового регулирования тех или иных вопросов. Безусловно, включение порядка несостоятельности (банкротства) конкретно в отношении застройщиков — это положительный момент для защиты прав и свобод участников долевого строительства.

Анализ положений указанного законодательного акта позволяет утверждать, что несостоятельность (банкротство) — неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам о выплате выходных пособий, оплате труда лиц, работавших или все еще работающих по трудовому договору, исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, признанная арбитражным судом, в силу чего приобретающая определенное правовое значение и влекущая правовые последствия.

Законодательство закрепляет основания, при наличии которых процесс признания должника несостоятельным (банкротом) будет запущен. Но для этого необходимы и определенные условия, также определяемые законодательством. Чтобы такие основания и условия не имели места, законодательство определяет порядок осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), так как речь идет о негативном для государства и отдельных граждан явлении.

Законодательство о несостоятельности (банкротстве) действует в отношении всех юридических лиц, за небольшими исключениями, перечисленными непосредственно в законодательстве.

Помимо указанных и других общих положений о несостоятельности (банкротстве), в 2011 году в законодательство о несостоятельности (банкротстве) был введен параграф 7 главы IX. Потребность такой меры проистекает из необходимости обеспечить более качественную и эффективную защиту прав граждан, не выступающих как профессиональные инвесторы [4; 272]. Количество недостроенных объектов на определенном этапе достигло совершенно недопустимого показателя, что потребовало принятия соответствующих мер.

Участники строительства обрели возможность предъявлять требования о передаче жилых помещений при сохранении возможности требовать возврата денежных средств. Но важнее всего, что появилась форма, за счет реализации которой этого можно достигнуть: граждане обрели возможность создавать жилищно-строительные кооперативы, чтобы завершать строительство домов самостоятельно, если застройщик не выполнил свои обязательства. Кредиторы стали субъектами, наделенными большими возможностями, чем конкурсные кредиторы. Кроме того, был введен реестр требований о передаче жилых помещений и счет эскроу, который был крайне необходим в условиях российской действительности, так как благодаря ему на средства, находящиеся на данном счете, взыскание по иным обязательствам застройщика, обязатель-

ствам арбитражного управляющего не может быть обращено. Получили легальное закрепление особенности признания недействительности сделок застройщика и т.д. Эти и другие положения определяют на современном этапе основные особенности несостоятельности (банкротства) застройщиков.

Но утверждать, что на этом процесс развития законодательства в данной сфере завершен, все еще нельзя. Так, в 2017 году были внесены не менее крупные изменения, чем предыдущие. Нормы о банкротстве застройщиков в пределах специального регулирования были расширены по отношению к застройщикам таунхаусов. Также правила о банкротстве стали применяться к субъектам, имеющим объекты незавершенного строительства в жилых домах блокированной застройки [5; 197].

Еще один неотъемлемый элемент анализируемой нормативно-правовой базы — это Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [6]. Указанный законодательный акт ориентирован на регулирование отношений о привлечении денежных средств граждан и юридических лиц для осуществления долевого строительства, возмещения затрат на него, а также отношения о возникновении права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности.

Законодательство о долевом строительстве на современном этапе закрепляет гарантии защиты прав и законных интересов, имущества участников данных правоотношений.

Так как несостоятельность (банкротство), будучи запущенным процессом, позволяет начать практическое обеспечение защиты прав и свобод участников долевого строительства, можно констатировать, что указанный выше закон преследует цель по защите прав граждан и юридических лиц при привлечении их денежных средств для долевого строительства. Но, конечно же, это далеко не единственная цель реализации процедуры банкротства.

Российская современная практика такова, что защита прав граждан должна и далее расширяться, несмотря на введение счета эскроу, так как невозможность исполнять обязательства застройщиками стала только более регулярной. И эта потребность вполне воспринимается законодателем. Например, в контексте изменений 2017 года были введены меры для обеспечения дополнительной защиты [7]. Дополнительная защита обеспечивается за счет создания фондов, средства которых формируются из обязательных отчислений (взносов) застройщиков, что позволяет защитить имущество участников долевого строительства, их права и свободы.

Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2016 года № 1310 «О защите прав граждан — участников долевого строительства» [8] были утверждены важные правила о размерах уплаты отчислений (взносов) застройщиками.

Специфика анализируемой нормативно-правовой базы такова, что в нее включены далеко не только федеральные законы. Речь идет о множестве постановлений Правительства РФ, различных указах, приказах министерств.

Правовому регулированию несостоятельности (банкротства) застройщиков в последние годы уделяется однозначно куда большее внимание, что может свидетельствовать об осознании необходимости обеспечить защиту прав субъектов долевого строительства, заведомо находящихся в менее защищенных условиях.

Дифференциация элементов правового регулирования несостоятельности (банкротства) застройщиков сегодня практически обеспечена. Сохраняется лишь потребность обеспечить наполнение этих элементов качественным содержанием, чтобы исключить или хотя бы минимизировать количество проблем правоприменительной практики.

Относительно вопроса об особенностях предъявления требований к застройщику как должнику по делу о банкротстве можно сказать следующее.

Нормы о несостоятельности (банкротстве) застройщиков могут применяться к должнику после вынесения судом определения в этой части. Толкование закрепленных положений позволяет констатировать, что любое лицо, которое принимает участие в деле, имеет право ходатайствовать о применении правил законодательства о несостоятельности (банкротстве) непосредственно при банкротстве.

Согласно закону участник строительства обладает правом требовать передачи жилого помещения. Это не только вытекает из законодательства, но и подтверждается фактическим положением дел. Требование включается в реестр после публикации определения суда о признании застройщика должником и применении правил о его банкротстве. В данном случае не имеет значения, наделен ли застройщик правом собственности, аренды или субаренды на земельный участок, как и неважно, обладает ли застройщик правом собственности или другим имущественным правом на объект строительства. Чтобы застройщик был признан должником, нет необходимости применять градостроительное законодательство; нет необходимости, чтобы такое лицо являлось правообладателем земельного участка под строительство.

Застройщик может быть признан должником при наличии одного главного требования — требования о передаче жилых помещений и денежных требований, адресованных к этому субъекту. В законе обозначены и конкретные требования, и то, что таковыми не является. Не должны признаваться требованиями в контексте застройки те, которые предъявляются для включения их в реестр требований о передаче жилых помещений, реестр денежных требований, так как последние в общей совокупности или по отдельности могут быть предъявлены только после того, как застройщик уже будет признан должником в судебном порядке, а также после официального опубликования определения суда о данном предмете [9]. Суд для обеспечения идентификации должника в качестве застройщика в судебном порядке не осуществляет проверки наличия судебных процессов по рассмотрению неденежных требований к

должнику — необходимо обеспечить проверку наличия заключенных договоров, предусматривающих передачу жилого помещения застройщиком. Денежные требования или требования кредиторов о передаче жилых помещений после признания должника застройщиком в судебном порядке по существу будут рассматривать далее только в деле о банкротстве застройщика.

По результатам принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом, об открытии конкурсного производства, с даты принятия этого решения, требования, которые будут предъявляться к застройщику, должны предъявляться только в рамках этого дела.

Для уже признанных собственниками жилого помещения лиц в доме, не введенном в эксплуатацию, при реализации процедуры банкротства в отношении застройщика никаких иных способов обеспечения участия в деле применяться не должно. Обеспечить это можно за счет обращения в суд с заявлением о включении требований в соответствующий реестр — реестр требований о передаче жилых помещений.

Представленное выше положение позволяет констатировать, что требование подлежит предъявлению независимо от даты возникновения обязательств. М. И. Инхереева правильно подмечает, что приоритета натурального обязательства о передаче помещения, возникшего после принятия заявления о признании субъекта банкротом, над аналогичным обязательством, если оно возникает до момента принятия, не содержит, как и способа реализации приоритета [10; 69]. Это явная проблема действующего на современном этапе законодательства.

Вся совокупность требований, которые в принципе могут иметь место в делах о несостоятельности (банкротстве) застройщика, подлежит предъявлению конкурсному управляющему. Конкурсный управляющий рассматривает предъявляемые требования, включает их в реестр.

Требование о передаче жилых помещений (денежное требование) может

быть заявлено участником строительства на любом этапе процедуры банкротства — его может реализовать любой участник строительства. Иные субъекты в этих целях в законе не перечисляются.

Требование участников строительства должно включаться в реестр требований на основании информации, размещаемой органом государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в единой информационной системе жилищного строительства [11; 30]. Если застройщик обладает необходимой совокупностью документов, которая подтвердит факт полной или хотя бы частичной оплаты участников строительства, исполнивших таким образом обязательства перед застройщиком, конкурсный управляющий должен внести предъявляемые требования с указанием на сведения о размере этих требований.

На основе сказанного можно предположить, что в пределах процедуры банкротства требования о передаче жилых помещений не устанавливаются как текущие. Если бы они признавались таковыми, активировалась бы потребность их приоритетного удовлетворения, что влекло бы ситуации, когда застройщик должен был бы достраивать квартиру обособленно, при наличии приоритета в этом. Но технология строительства не дает такой возможности. К тому же невозможно получить разрешение на введение дома в эксплуатацию до момента завершения строительных работ [12]. Требование, если его объективно невозможно исполнить ни при каких обстоятельствах, суд не должен признавать обоснованным.

Системный анализ положений законодательства позволяет констатировать, что для того, чтобы установить требования о передаче жилого помещения, необходимо первично обеспечить проверку и установление наличия оснований (фактов) для включения в реестр о передаче помещений на дату образования кредитора с требованием в суд. Существо требований в таком случае должно показать, была ли заключена сделка с застройщиком; были ли пере-

даны денежные средства по факту или какое-либо иное имущество для обеспечения строительства; существует ли объект недвижимости, являющийся завершенным или незавершенным.

Таким образом, по результатам вынесения судом определения о введении наблюдения в отношении застройщика требования к застройщику могут предъявляться исключительно в рамках дела о банкротстве, если только речь не идет о текущих платежах.

Особенности предъявления требований в довольно четком виде изложены в отдельных статьях законодательства о несостоятельности (банкротстве). При этом следует отметить, что требования к застройщику граждан – участников строительства обладают разрозненным характером: требование на получение какого-то конкретного объекта недвижимости или требование о возврате денежных средств. В то же время необходимо обеспечить равный уровень защиты интересов граждан, являющихся участниками строительства, независимо от характера требований.

В общей совокупности эти и иные правила способствуют реализации института несостоятельности (банкротства) застройщиков.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 14. Ст. 3269.

2. *Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации* от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 3. Ст. 5410.

3. *Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О несостоятельности (банкротстве)»* // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 43. Ст. 4190.

4. Глухова О. Ю. Несостоятельность (банкротство) как правовая и экономическая категория / О. Ю. Глухова, А. Ю. Шевяков // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 11.

5. Зайцева Ю. А. Правовое положение кредитора по обязательству, обеспеченному поручительством при банкротстве гражданина / Ю. А. Зайцева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5.

6. Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ст. 40.

7. Карелина С. А. Банкротство застройщика: теория и практика правоприменения: Монография / С. А. Карелина, И. В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2018.

8. Постановление Правительства РФ от 07.12.2016 № 1310 «О защите прав граждан – участников долевого строительства» (вместе с «Правилами размещения и инвестирования средств фонда, который формируется за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, привлекающих для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости денежные средства участников долевого строительства», «Правилами осуществления обязательных отчислений (взносов) застройщиков в фонд, средства которого формируются за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, привлекающих для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости денежные средства участников долевого строительства, а также использования средств фонда») // Собрание законодательства РФ. 2016. № 13. Ст. 2167.

9. Пашинская Л. А. Правовой статус участников строительства в деле о несостоятельности (банкротстве) застройщика / Л. А. Пашинская // Отечественная юриспруденция. 2017. № 6 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-uchastnikov-stroitelstva-v-dele-о-nesostoyatelnosti-bankrotstve-zastroyschika> (дата обращения: 31.08.2020).

10. *Инхиреев, М. Н.* Юридический порядок установления требований залоговых кредиторов при банкротстве застройщика / М. Н. Инхиреева // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2013. № 7.

11. *Инхиреев, М. Н.* Особенности установления требований участников строительства в рамках дела о банкротстве несостоятельного застройщика / М. Н. Инхиреева // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 30.

12. *Чукреев А. А.* Погашение требований участников строительства: критический анализ основных положений законодательства о банкротстве застройщиков / А. А. Чукреев // Имущественные отношения в РФ. 2015. № 1 (160). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pogashenie-trebovaniy-uchastnikov-stroitelstva-kriticheskiy-analiz-osnovnyh-polozheniy-zakonodatelstva-o-bankrotstve-zastroyschikov-1> (дата обращения: 31.08.2020).

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ГРАЖДАН: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**А. А. Гордеева,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»,  
stud0000205115@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. Г. Геймур,  
доцент кафедры административного  
и финансового права ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н.,  
o.g.gejmur@utmn.ru**

Изменения, внесенные в Основной закон страны Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года [1] и одобренные общероссийским голосованием 1 июля 2020 года, затронули практически все сферы общественной жизни. В Основной закон наряду с нормами, непосредственно направленными на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, были включены положения о социальных гарантиях граждан, в том числе затрагивающие изменения в сфере пенсионного и социального страхования, здравоохранения, оплаты труда.

Для реализации задач, обусловленных конституционными поправками, как в сфере функционирования единой системы публичной власти, так и в сфере социальных гарантий граждан, требуются финансовые ресурсы. А неотъемлемым элементом публично-властной политики выступают государственные финансы и бюджет. Облеченные в правовую форму, они являются составной частью финансового права.

Термин «государственные финансы» Н. С. Крылова трактует как государственные денежные ресурсы, обеспечение которыми происходит в результате осуществления финансовой деятельности [2; 175]. В свою очередь бюджет как правовая категория представляет собой плановый акт, принимаемый в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [3; 173].

Конституционные новеллы на самом высоком уровне правовой регламентации закрепляют нормы, которые долгое время применялись участниками правовых отношений де-факто, однако не имели единообразного официального фиксирования в нормативно-правовых актах, что в свою очередь порождало несогласованность действий отдельных субъектов.

Прежде всего официальное закрепление ранее реализовавшихся положений коснулось деятельности органов местного самоуправления. Поправкой к Конституции РФ было установлено, что органы местного самоуправления являются элементами публичной власти наравне с федеральными органами и органами власти субъектов Федерации.

Во многом это произошло благодаря тому, что взаимодействие органов местного самоуправления и государственных органов показало результативность в процессе осуществления бюджетных отношений. Именно посредством совместной деятельности в рамках единой публичной власти происходит наиболее эффективное решение поставленных задач. Успешное функционирование бюджетной системы возможно благодаря существованию единых правил и механизмов деятельности субъектов бюджетных правоотношений. Подтверждение этой мысли можно найти в ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ, которая в качестве одного из основополагающих устанавливает принцип равенства бюджетных прав субъектов [4].

Кроме того, п. 2 ст. 132 Конституции РФ закрепляется, что органам местного самоуправления могут переходить отдельные государственные полномочия при условии их обеспечения материальными и финансовыми средствами

[5]. Согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующих бюджетов. Характерно, что этой же статьей предусматривается возможность муниципальным образованиям использовать собственные средства для осуществления этих полномочий в отдельных случаях [6].

Как отмечает И. В. Рукавишникова, на практике объем возложенных на местное самоуправление обязанностей превышает тот, который был обозначен заранее, а государственные субвенции доводятся до адресатов с задержкой. В связи с этим возникает ситуация, в которой у муниципальных образований появляется необходимость устранения кассовых разрывов из средств собственных бюджетов [7]. Данное обстоятельство негативно сказывается как на качестве выполняемых управленческих работ, так и на состоянии бюджетов. Внесение в текст Конституции Российской Федерации поправок, которые регулируют данные вопросы, позволяет избежать разбалансированности местных бюджетов, а также возникновения их дефицита.

Вышеуказанным нововведением изменения, внесенные в порядок деятельности муниципальных образований, не ограничились. Одним из ключевых положений в области публичных финансов стало наделение местных властей обязанностью обеспечивать медицинскую помощь гражданам в пределах своей компетенции. Однако нужно учитывать тот факт, что в настоящий период исполнение местных бюджетов осуществляется в условиях бюджетного дефицита. Дополнительная нагрузка в расходной части бюджетов может спровоцировать еще больший дефицит и, следовательно, усугубить разбалансированность бюджетов муниципальных образований. Таким образом, для решения данной проблемы придется прибегнуть к распределению ресурсов между бюджетами разных уровней бюджетной системы. В связи с этим представляется закономерным, что увеличатся расходные статьи субъектов РФ в области

здравоохранения [8; 74].

Также одним из новых положений в тексте Конституции Российской Федерации является норма, устанавливающая минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума.

Стоит отметить, что схожее положение уже имеет закрепление в иных нормативно-правовых актах. Так, например, в ст. 133 Трудового кодекса РФ указано, что минимальный размер оплаты труда «не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения» [9]. Аналогичное положение содержится в ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 года [10]. Оно защищает работников от недобросовестных работодателей, выплачивающих им зарплаты, которые не достигают минимального порога.

Ранее индексация регулировалась лишь федеральным законодательством, в связи с чем иногда приостанавливалась. С введением положения в текст Основного закона страны она приобретает непреложный характер, так как «невозможно приостановить действие какой-либо статьи Конституции» [11; 41].

В связи с вышеуказанным обстоятельством встает вопрос о том, как именно это скажется на экономике страны. Прежде всего следует отметить, что вырастут доходы граждан. Впоследствии это также отразится на развитии сферы бизнеса, так как туда будет направлен большой поток денег. Однако процент индексации будет весьма небольшим, в связи с чем можно прогнозировать незначительность происходящих изменений на начальных этапах реализации указанной конституционной нормы.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что поправка не затрагивает в значительной степени сферу публичных финансов, так как не регламентирует однозначное изменение расходов бюджетов на финансирование МРОТ. Она носит скорее формальный характер. Однако нужно учитывать тот факт, что прожиточный минимум в нашем государстве рассчитывается по

весьма несовершенной методике, в связи с чем можно говорить о том, что нововведение «свидетельствует о “закреплении” государством уровня бедности в стране при декларировании этого обязательства в структуре основного закона» [8; 71].

Характерно, что ученые по-разному оценивают влияние произошедших изменений на правовую сферу. Дискуссии в научных кругах возникают в том числе из-за способа внедрения новых положений в текст Основного закона.

Так, например, Отто Лухтерхандт, профессор Гамбургского университета, рассказал СМИ о том, что убежден в неправильном выборе механизма изменений. По мнению немецкого конституционалиста, содержание поправок затрагивает первые главы Конституции, что в свою очередь требует ее пересмотра. Ученый утверждает, что положения о минимальном размере оплаты труда и об индексации пенсий затрагивают исключительно социальные права, в то время как ст. 75 Конституции Российской Федерации, в которую были включены эти поправки, касается финансовых отношений [12].

Внесенные поправки действительно оказывают влияние на функционирование социальной сферы жизни общества, однако нужно принять во внимание то, что в равной степени они относятся и к экономическим отношениям, возникающим в рамках финансового права. Так, например, индексация пенсий подразумевает не только социальную поддержку граждан, но и целый ряд процедур, проходящих ежегодно в рамках реализации данного положения. Пункт 6 ст. 75 Конституции РФ гласит, что индексация пенсий должна происходить в установленном законом порядке не реже одного раза в год [5].

К моменту вступления поправок в силу уже существовало законодательство, регулирующее вопросы, связанные с социальными пенсиями. Так, например, действовал Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», принятый 15 декабря 2001 года, в соответствии с которым пенсии индексировались раз в год [13]. С учетом реального

социального положения пенсионеров и финансово-экономических возможностей государства в некоторые годы индексация производилась чаще.

В последние годы прослеживается тенденция по снижению объема расходов Пенсионного фонда [8; 72]. Между тем его деятельность подвергнется серьезным изменениям в связи с реализацией положений, закрепленных поправкой к Конституции РФ. Так как ч. 6 ст. 75 Основного закона закрепляются принципы всеобщности, справедливости и солидарности поколений в формировании системы пенсионного обеспечения граждан, можно судить о том, что новые положения об индексации пенсий касаются всех категорий пенсионеров, без учета каких-либо обстоятельств, например, связанных с продолжением ими трудовой деятельности, размерами пенсий, наличием иждивенцев и т.п.

Положительный аспект этого нововведения заключается в том, что дискриминация в области пенсионных выплат будет устранена в соответствии с заявленными в Конституции РФ принципами. С 2016 года приостановлена индексация пенсий работающих пенсионеров, но принцип всеобщности требует модернизации отраслевого законодательства. Лишь после устранения различий между пенсионными выплатами, осуществляющимися в отношении работающих и неработающих пенсионеров, можно будет говорить о выполнении конституционных предписаний. Однако вследствие этого возникает необходимость привлечения дополнительных средств, которые будут направлены на индексацию пенсий.

В связи с дополнительными расходами на индексацию пенсий работающих пенсионеров возникает риск дефицита бюджета Пенсионного фонда России. Нужно принять во внимание, что дополнительная финансовая нагрузка на федеральный бюджет может не быть одобрена финансовыми регуляторами. В связи с этим Пенсионный фонд встанет перед сложной задачей: найти дополнительные источники доходов, позволяющие устранить дефицит бюджета. Если такие источники не будут найдены, индексация будет воспроизводиться

в незначительном размере или вовсе отложится [8; 73].

В любом случае для реализации внесенных в Конституцию положений необходимо модернизировать действующее законодательство и уже на данном этапе разрабатывать новый порядок мобилизации и расходования бюджетных средств Пенсионного фонда РФ.

Еще одним нововведением является гарантия социальной поддержки граждан путем адресных выплат. В рамках этой поправки в Конституции РФ также фиксируется индексация выплат, однако не предусматривается новый механизм реализации, вследствие чего можно сделать вывод, что кардинальных изменений данное нововведение не повлечет.

В ст. 75 Основного закона не оговаривается периодичность индексации в рамках социальной поддержки [5], однако из федерального законодательства следует, что процедура проводится ежегодно. В связи с этим можно сделать заключение об отсутствии необходимости корректировки периодичности индексации социальных пособий и иных социальных выплат, предусмотренной действующей нормативно-правовой базой, которая в целом соответствует конституционной периодичности индексации пенсий.

Очевидно, что вместе с дополнительными гарантиями возрастает и нагрузка на расходные статьи бюджетов, из которых будут производиться соответствующие выплаты. Поэтому необходимо трезво оценить и учесть данный факт, чтобы обеспечить успешную реализацию социальной политики государства.

Подводя итог всему вышеизложенному, следует отметить, что конституционные поправки о совершенствовании организации и функционирования публичной власти, а также социальная направленность конституционных изменений, касающихся граждан, оказывают прямое воздействие на финансово-правовую сферу. Обусловленная поправками финансовая нагрузка требует тщательного анализа и перераспределения расходных и доходных статей бюджетов и модернизации федерального законодательства, в том числе в части

финансирования функционирования единой системы публичной власти, а также пенсий, пособий и иных социальных выплат. Иными словами, конституционные поправки оказывают определенное влияние на такие институты финансового права, как государственные и муниципальные расходы, пенсионное и социальное обеспечение граждан.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»* // Российская газета. 2020. № 55.

2. *Крылова Н. С. Публичные (государственные) финансы: особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации* / Н. С. Крылова // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 175–192.

3. *Финансовое право России: Учебник* / Ю. А. Крохина. 6-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 504 с.

4. *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: по сост. на 30.04.2021* // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 31. Ст. 3823.

5. *Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020* // Российская газета. 2020. 4 июля.

6. *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*: по сост. на 23.03.2021 // *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

7. *Рукавишникова И. В. Влияние поправок в Конституцию РФ на отрасль финансового права: Размышления на тему* // Рукавишникова И. В. Блог. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/117152/> (дата обращения 15.03.2021).

8. *Самойлова Л. К.* Влияние поправок в Конституцию Российской Федерации на отдельные институты финансового права / Л. К. Самойлова, А. А. Оляха // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 1 (89). С. 68–77.

9. *Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ:* по сост. на 05.04.2021 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

10. *Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»:* по сост. на 29.12.2020 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2729.

11. *Лукьянова В. В.* Конституция и экономика страны: Как Конституция России определяет существенные черты экономики / В. В. Лукьянова // Основы экономики, управления и права. 2020. № 4 (23). С. 40–44.

12. *Гончаренко Р.* Западные эксперты о поправках Путина: Грубое нарушение Конституции РФ / Р. Гончаренко // Deutsche Welle. 2020. URL: <https://p.dw.com/p/3Wc2w> (дата обращения: 21.05.2021).

13. *Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»:* по сост. на 22.12.2020 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В ВИДЕ ЗАЙМА:  
ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**А. В. Зёма,  
студент ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»,  
stud0000226476@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
О. А. Теплякова,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права ИГиП ТюмГУ,  
к. ю. н., доцент,  
o.a.teplyakova@utmn.ru**

Поводом к рассмотрению особенностей предоставления государственной поддержки в виде займа послужили изменения, внесенные в августе 2019 года в Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее — Закон № 353). С указанного момента деятельность по предоставлению гражданам обеспеченных ипотекой кредитов или займов, для целей, не связанных с предпринимательством, может осуществляться только лицами, указанными в ч. 1 ст. 6.1 данного закона.

Однако с 2000 года на территории Тюменской области не прекращает свое действие областная госпрограмма «Развитие жилищного строительства». В рамках указанной программы специально уполномоченная организация — Государственное автономное учреждение Тюменской области (далее — ГАУ ТО) — за счет бюджетных средств предоставляет отдельным категориям гражд-

дан субсидии и займы на приобретение (строительство) жилья, при этом обязательства заемщиков по договорам займа обеспечены ипотекой в силу закона, но вышеуказанная организация не входит в перечень лиц, указанных в ч. 1 ст. 6.1. Закона № 353.

Поскольку вышеописанные изменения в Закон № 353 вступили в силу и действуют уже достаточно давно, а вышеуказанная уполномоченная организация продолжает предоставлять гражданам обеспеченные ипотекой займы, есть основания полагать, что предоставление подобных займов обладает своей спецификой, в том числе в части правового регулирования.

В научной литературе авторами (В. В. Семенихин, П. Б. Шелищ, А. В. Койтов, В. В. Байбак, О. М. Иванов, А. Г. Карапетов и др.) уже рассматривались такие понятия, как заем, потребительский кредит, ипотечный кредит, а также их особенности, отличия и проблематика, однако предоставление государственной поддержки в виде займа как отдельное и самостоятельное понятие, в силу малой распространенности, авторами не изучалось. Далее в статье данное понятие для наглядности будет периодически сравниваться с наиболее похожим на него понятием — ипотечный потребительский кредит (заем) (далее — ипотечный кредит).

Для понимания существа предоставляемых вышеуказанной уполномоченной организацией займов необходимо обратиться к региональному законодательству Тюменской области, регламентирующему данный вопрос.

В частности, Тюменской областной Думой 3 августа 1999 года был принят закон Тюменской области № 128 «О предоставлении субсидий и займов гражданам на строительство или приобретение жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета» (далее — Закон № 128). Согласно первой статье данного закона он определяет основы регулирования отношений в сфере предоставления из бюджета области социальных выплат и (или) займов для строительства или покупки жилья в Тюменской области гражданам Российской Федерации (далее — РФ), имеющим в соответствии с ним право на их

получение. При этом отдельно указано, что Закон № 128 не регулирует порядок предоставления кредитов на строительство и приобретение жилья, а равно порядок предоставления жилья за счет средств федерального бюджета. Таким образом, законодатель изначально разделил понятия «кредит на приобретение жилья» и «заем на приобретение жилья, предоставленный в рамках реализации Закона № 128».

Статья 3 Закона № 128 первоначально конкретизирует субъектный состав потенциальных получателей государственной поддержки, где право на ее получение имеют постоянно проживающие в Тюменской области более пяти лет (с соблюдением правил регистрации) граждане РФ, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и принятые на учет в качестве таковых в органах местного самоуправления и в организациях. То есть даже на начальном этапе потенциальному получателю государственной поддержки необходимо соответствовать вышеуказанным критериям.

Далее в Законе № 128 потенциальные получатели государственной поддержки дополнительно разделяются на следующие категории со своими дополнительными особенностями:

- 1) общая категория нуждающихся граждан;
- 2) работники бюджетной сферы;
- 3) молодые семьи;
- 4) специалисты в области ветеринарии.

В развитие положений Закона № 128 Правительством Тюменской области был дополнительно принят ряд постановлений, утвердивших положения, в которых более подробно регламентирован порядок предоставления социальных выплат и займов будущим заемщикам четырех указанных категорий:

— Постановление Правительства Тюменской области № 302-п от 13 октября 2008 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий и займов на приобретение (строительство) жилья в Тюменской области»;

– Постановление Правительства Тюменской области № 190-п от 8 августа 2006 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления займов молодым семьям на строительство (приобретение) жилья»;

– Постановление Правительства Тюменской области № 60-п от 9 марта 2011 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат и займов работникам бюджетной сферы на приобретение жилого помещения»;

– Постановление Правительства Тюменской области № 448-п от 6 сентября 2017 года «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат и займов специалистам в области ветеринарии, являющимся уполномоченными лицами органов и организаций, входящих в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, при строительстве жилья».

В указанных документах более детально описаны критерии отнесения граждан к одной из вышеуказанных категорий нуждающихся, а также порядок и особенности получения и предоставления государственной поддержки, как в виде субсидий, так и в виде займов.

Для целей настоящей статьи подробное рассмотрение критериев отнесения граждан к одной из ранее указанных категорий нуждающихся не требуется, достаточно констатировать тот факт, что потенциальный получатель государственной поддержки (как займа, так и субсидии) должен отвечать сразу нескольким требованиям, отдельно описанным как в Законе № 128, так и в соответствующем Постановлении Правительства Тюменской области.

Представляется, что в этом заключается первая особенность государственной поддержки в виде займа и ее отличие от ипотечного кредита, поскольку потенциально ипотечный кредит в банке (иной организации) может получить любой гражданин РФ, соответствующий критериям, установленным банком (иной организацией) (чаще всего возраст, доход и пр.), где им соответствует огромное количество граждан РФ (при прочих равных условиях).

Государственную поддержку в виде займа, напротив, могут получить исключительно граждане, соответствующие достаточно специфическим требованиям, которые установлены Законом № 128 и вышеуказанными постановлениями Правительства (проживать не менее пяти лет на территории Тюменской области, состоять на учете в качестве нуждающегося, быть получателем субсидии, проработать в бюджетных организациях не менее 15 лет — для категории «Работники бюджетной сферы», возраст до 35 лет — для категории «Молодые семьи» и т.д.).

Таким образом, субъектный состав потенциальных заемщиков для ипотечного кредита и государственной поддержки в виде займа существенно отличается и имеет свою особую специфику. По мнению автора, подобное ограничение вполне оправданно и обусловлено социально-экономическими целями, которые преследовал законодатель Тюменской области при издании вышеуказанных нормативных правовых актов, а именно: поддержать определенные категории граждан, которым необходимо улучшить жилищные условия, стимулировать и поддерживать заинтересованность граждан работать в организациях бюджетной сферы (школы, больницы, музеи и т.д.), поддержать развитие материнства и детства (списание части займа при рождении ребенка).

Отдельного внимания заслуживает и терминология, используемая в Законе № 353, которая подтверждает вывод о различии рассматриваемых понятий. Так, согласно ст. 3 Закона № 353, под потребительским кредитом (займом) следует понимать предоставленные заемщику кредитором денежные средства на основании договора (кредитного или договора займа) (в том числе с лимитом кредитования и использованием электронных средств платежа) для целей, не связанных с предпринимательством последнего. Кажется бы, пока отличий нет: договор займа есть, кредитор и заемщик есть, денежные средства есть.

Однако разница, по мнению автора, заключается в отличительном признаке самого заемщика, описанного в Законе № 353. В частности, при раскрытии законодателем понятий «кредит (заем)», «заемщик», «кредитор» везде так или иначе используется прилагательное «потребительский». Использование законодателем данного прилагательного свидетельствует о применении к данным правоотношениям в том числе Закона РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 года (далее — Закон № 2300-1), поскольку в данном нормативном акте законодатель раскрывает понятие «потребитель» и признает в качестве такового гражданина, который намерен заказать (приобрести) или уже заказал (приобрел) товары (работы, услуги), причем исключительно для собственных нужд (семейных, домашних, хозяйственных и т.п.), не связанных с его деятельностью в качестве предпринимателя.

Таким образом, из системного толкования двух вышеуказанных законов следует, что гражданина, получившего ипотечный кредит (заем) в банке (иной организации), необходимо рассматривать в том числе и как «потребителя» (что подтверждается многочисленной судебной практикой по спорам между банками и гражданами). Напротив, получателя государственной поддержки считать «потребителем» представляется некорректным, поскольку в этом случае гражданин не приобретает товар, работу или услугу, а получает государственную поддержку, пусть и оформляется она в виде договора займа.

Второй отличительной особенностью государственной поддержки в виде займа является субъектный состав на стороне кредитора (займодавца). Как уже указывалось выше, при получении гражданином ипотечного кредита (займа) в банке (иной организации) подлежат применению нормы Закона № 353 и Закона № 2300-1. Из содержания указанных законов следует, что кредитором по ипотечному кредиту (займу) могут считаться:

1) кредитные организации, которые предоставили или предоставляют потребительские кредиты;

2) финансовые организации (кредитные и некредитные), которые предоставили или предоставляют потребительские займы и осуществляют подобную деятельность на профессиональной основе;

3) лица, получившие право требования к заемщику по договору потребительского кредита (займа) в порядке уступки, универсального правопреемства или при обращении взыскания на имущество правообладателя;

4) лица, перечисленные в ст. 6.1 Закона № 353, которые предоставляют физическим лицам кредиты и займы, обеспеченные ипотекой.

Отдельно необходимо отметить, что, поскольку господдержка в виде займа носит целевой характер и предоставляется исключительно на приобретение или строительство жилья, далее в статье будет подразумеваться факт того, что средства ипотечного кредита также предоставляются гражданину исключительно для его личных (семейных) нужд, не связанных с его деятельностью как предпринимателя.

Статья 6.1 Закона № 353 дополнительно устанавливает, что обеспеченные ипотекой кредиты и займы гражданам вправе предоставить следующие виды организаций: кредитные организации, кредитные потребительские кооперативы (включая сельскохозяйственные), а также микрофинансовые организации (но с учетом существенных ограничений, установленных Федеральным законом «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» № 51-ФЗ от 2 июля 2010 года).

При этом отдельно указаны и специфические виды организаций:

— учреждение, обеспечивающее функционирование накопительно-ипотечной системы военнослужащих, созданное на основании решения Правительства РФ для обеспечения функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и реализации Министерством обороны РФ функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти;

— единый институт развития в жилищной сфере;

— организации, предоставляющие ипотечные займы в соответствии с требованиями, установленными вышеуказанным институтом и включенные в перечень уполномоченных этим институтом организаций, осуществляющих подобную деятельность.

Таким образом, следуя нормам Закона № 353, деятельность по предоставлению физическим лицам кредитов или займов, обязательства по которым обеспечены ипотекой, может осуществляться относительно небольшим количеством организаций.

Вместе с тем из содержания профильных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность всех вышеуказанных организаций (Федеральный закон № 395-1 «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 года, Федеральный закон № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 года, Федеральный закон № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 года и др.), следует, что ГАУ ТО не относится ни к одной из них, поскольку последнее было специально создано Правительством Тюменской области как некоммерческая организация, единственной целью деятельности которой является реализация областных мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий граждан за счет средств областного бюджета. Соответственно, предоставить льготный заем в рамках оказываемой государственной поддержки может только специально созданное и уполномоченное органами власти субъекта РФ юридическое лицо (по крайней мере, на территории Тюменской области).

Отдельного внимания заслуживает и различие в источнике финансирования предоставляемых гражданам ипотечных кредитов и государственной поддержки в виде займа. В частности, источником финансирования кредитных договоров, заключаемых гражданами с банками (иными организациями), являются собственные и (или) привлеченные средства банка (иной организации), источником же финансирования предоставляемой гражданам государ-

ственной поддержки в виде займа являются исключительно средства областного бюджета Тюменской области, предоставляемые ГАУ ТО в виде субсидии на выполнение государственного задания для последующего перечисления гражданам на основании заключенных с ними договоров займа. Данная особенность также существенно отличает государственную поддержку в виде займа от ипотечных кредитов.

Принимая во внимание вышесказанное, представляется, что на правоотношения ГАУ ТО и граждан, получивших государственную поддержку в виде займа, не распространяется действие норм законов № 353-ФЗ и № 2300-1, а потому данные правоотношения регулируются общими нормами гражданского законодательства РФ о договоре займа (пар. 1 главы 42 Гражданского кодекса РФ), а также нормами регионального законодательства Тюменской области. И это также является особенностью государственной поддержки в виде займа.

Перечисленные особенности, по нашему мнению, позволяют с высокой долей уверенности говорить о государственной поддержке в виде займа как об отдельном виде договоров займа, существенно отличающемся от типовых кредитных договоров, потребительских займов и т.п. Также, по мнению автора, действующее федеральное и региональное законодательство, вероятно, требуют незначительных изменений и согласований между собой, направленных на учет в федеральном законодательстве договоров подобного типа.

В заключение, в качестве примера необходимости внесения изменений в действующее законодательство, нельзя не отметить будущую проблему, которая будет спровоцирована изменениями, внесенными в Федеральный закон № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 года (далее — Закон № 256).

В частности, до 28 марта 2019 года, исходя из нормы ч. 7 ст. 10 Закона № 256, средства материнского капитала могли направляться в том числе на погашение основного долга и уплату процентов по договорам займа (в том числе с обеспечением в виде ипотеки), где займодавцем могли быть:

1) кредитная организация (в понимании Федерального закона «О банках и банковской деятельности»);

2) кредитный потребительский кооператив (в понимании Федерального закона «О кредитной кооперации»), осуществляющий свою деятельность более трех лет со дня его государственной регистрации;

3) иные организации, осуществляющие предоставление займов, исполнение обязательств по которым обеспечено ипотекой.

Принимая во внимание вышеописанные особенности предоставляемых ГАУ ТО займов, а также специфику самого ГАУ ТО как кредитора (займодавца), в подобной редакции Закона № 256 получатели государственной поддержки в виде займа могли использовать средства материнского капитала для погашения части предоставленного ГАУ ТО займа, что существенно облегчало их долговую нагрузку. Пенсионный фонд РФ, направляя средства материнского капитала на погашение части предоставленного ГАУ ТО займа, руководствовался именно п. 4 ч. 7 ст. 10 Закона № 256, признавая ГАУ ТО «иной организацией».

Однако в марте 2019 года законодатель данный пункт изложил в новой редакции, заменив «иные организации» на «единый институт развития в жилищной сфере», а с января 2021 года данный пункт был дополнен «учреждением, созданным для обеспечения функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих», а также расширен за счет «организаций, включенных в перечень уполномоченных указанным институтом организаций, осуществляющих деятельность по предоставлению ипотечных займов». Очевидно, что при внесении данных изменений законодатель предпринял попытку привести в соответствие нормы Закона № 256 и Закона № 353 в этой части.

Вместе с тем подобная редакция п. 4 ч. 7 ст. 10 Закона № 256 фактически заблокировала для граждан, получивших в ГАУ ТО займы, возможность использовать средства материнского капитала на их погашение, поскольку ГАУ

ТО, как было установлено выше, не является ни одной из перечисленных в Законе № 256 организаций. Представляется, что это не вполне справедливо, поскольку ставит получателей государственной поддержки в виде займа (фактически самую нуждающуюся категорию граждан) в неравное положение с гражданами, получившими кредиты (займы) в кредитных и иных организациях, указанных в Законе № 256.

Полагаем, что более целесообразным было бы все же оставить в Законе № 256 формулировку «иные организации», но при этом уточнить (в целях исключения злоупотреблений и иных противоправных действий), что подобные организации должны быть созданы, например, органами власти субъекта РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шелищ П. Б., Койтов А. В. Права потребителя в мире финансов: что нужно знать страхователю, должнику и каждому, кто рассчитывает на помощь. Москва: Редакция «Российской газеты», 2019. Вып. 17. 176 с.

2. Семенихин В. Долговые обязательства. Микрофинансовые организации: регулирование, отчетность, нововведения с 2016–2017 гг. // Финансовая газета. 2016. № 42. С. 5–8.

3. Заем, кредит, факторинг, вклад и счет: постатейный комментарий к статьям 807–860.15 Гражданского кодекса Российской Федерации / В. В. Байбак, О. М. Иванов, А. Г. Карапетов и др.; отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2019. 1282 с.

4. Иванова С. А., Короткова М. В. К вопросу о разработке концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О потребительском кредите (займе)”» // Банковское право. 2018. № 6. С. 26–33.

## **РОБОТ НЕ ВИНОВАТ? ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ИСКУССТВЕННЫМ ИНТЕЛЛЕКТОМ**

**М. А. Корчагин,**  
**студент ИГиП ТюмГУ,**  
**направление «Юриспруденция»,**  
**matvey.cor2016@mail.ru**  
**Научный руководитель:**  
**С. В. Зимнева,**  
**доцент кафедры гражданского**  
**права и процесса ИГиП ТюмГУ,**  
**к. ю. н., доцент,**  
**s.v.zimneva@utmn.ru**

***Аннотация:** Научно-технический прогресс, роботизация вносят свои изменения во все сферы общественной жизни. Все больше стран легализуют использование на дорогах общего пользования беспилотных транспортных средств, работающих с помощью искусственного интеллекта. Однако действующее законодательство не в достаточной мере регулирует вопрос гражданско-правовой, а именно деликтной, ответственности за вред, причиненный таким искусственным интеллектом. В работе представлены идеи реформирования гражданского законодательства с критическим анализом наиболее прогрессивных из них.*

***Ключевые слова:** искусственный интеллект, робот, беспилотные автомобили, деликтная ответственность, источник повышенной опасности.*

Рассуждая о наиболее проблемных вопросах гражданско-правовой, а именно деликтной, ответственности искусственного интеллекта, для начала

необходимо разобраться в субъекте данного деликта. То есть ответить на вопрос: какие достижения науки и техники обладают «искусственным интеллектом»?

Наиболее конкретно раскрыл данную категорию П. М. Морхат, понимая искусственный интеллект как полностью или частично автономную компьютерно-аппаратно-программную виртуальную или киберфизическую, в том числе биокибернетическую, систему, наделенную/обладающую способностями и возможностями мыслить, самоорганизовываться, обучаться, самостоятельно принимать решения [1; 257].

Вначале стоит подчеркнуть, что не каждый робот (практический результат интеллектуальной деятельности) обладает искусственным интеллектом, так как наряду с роботами, обладающими искусственным интеллектом, всегда есть роботы, действующие только на основе заданной разработчиком программы. Однако благодаря научно-техническому прогрессу в современном обществе становится все больше роботов первого типа, то есть роботов, обладающих искусственным интеллектом. С каждым годом увеличивается число сфер жизнедеятельности человека, в которых применяется искусственный интеллект (далее в работе понятия «искусственный интеллект» и «робот» употребляются как синонимичные). К таким сферам с недавнего времени относится транспорт.

На сегодняшний день общественные отношения, связанные с применением искусственного интеллекта на транспорте (беспилотных машин), недостаточно урегулированы как в мире целом, так и в Российской Федерации в частности.

Например, после легализации беспилотных автомобилей в штате Калифорния (США) уже зафиксированы случаи причинения вреда здоровью иных участников дорожного движения. Более того, известны и случаи причинения смерти действиями искусственного интеллекта.

Использование беспилотных транспортных средств сегодня осуществляется в сфере общественного транспорта в таких странах, как Швейцария, Голландия, Греция, Китай.

В Российской Федерации сейчас активно ведутся испытания беспилотных автомобилей, в том числе на дорогах общего пользования. В России две компании, которые испытывают легковые беспилотные автомобили: «Сбер» вывел 10 машин на дороги Москвы, «Яндекс» испытывает чуть больше 140 машин.

На сегодняшний день в правовом регулировании искусственного интеллекта наиболее значимой остается проблема гражданско-правовой, а именно деликтной, ответственности за причиненным им вред.

Ответ на этот вопрос ищет как наша страна, так и весь мир в целом. Так, в 2017 году Европейский парламент принял резолюцию «Нормы гражданского права о робототехнике». Одним из предложений Европейского парламента является наделение роботов правовым статусом электронного лица, то есть появление нового субъекта гражданского права.

Данное предложение является достаточно радикальным, но несмотря на это уже нашло поддержку среди ученых-цивилистов [2; 30]. Американские коллеги предлагают ввести для роботов ограниченную ответственность, рассматривая их в качестве квазисубъектов. В обосновании своей позиции ученые приводят дорожно-транспортные происшествия с участием беспилотников компании «Тесла», в которых в момент причинения вреда вообще не находились люди.

Однако, несмотря на радикальность, вряд ли данное предложение можно назвать прогрессивным [3; 7]. Если мы наделим робота лишь правосубъектностью, с него все также будет невозможно взыскать убытки в пользу потерпевших и их транспортных средств. Дело в том, что само по себе отнесение роботов к субъектам, а не объектам гражданского права не наделяет их такими призна-

ками, как имущественная обособленность, возможность самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы.

Автор работы считает, что и без наделения искусственного интеллекта правосубъектностью возможно прогрессивно решить проблему деликтной ответственности: оставить роботов объектами гражданских прав согласно ст. 128 ГК РФ, а деликтную ответственность за их деяния возложить на физические и юридические лица [4].

В Российской Федерации также озадачены поиском решения данной проблемы. Так, в срок до декабря 2021 года Минэкономразвития РФ совместно со Сбербанком должны разработать правила и соответствующие предложения, касающиеся ответственности за причиненный роботами и искусственным интеллектом вред.

Действующий Гражданский кодекс РФ не содержит норм об ответственности за вред, причиненный роботом. Ряд ученых-цивилистов предлагают относить искусственный интеллект (роботов) к источникам повышенной опасности, а значит, вред, причиненный ими, будет возмещаться в порядке, предусмотренном ст. 1079 ГК РФ [5].

Действительно, Гражданский кодекс РФ не содержит исчерпывающего перечня объектов, которые могут быть отнесены к источникам повышенной опасности. Лишь Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 26 января 2010 года № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» определяет источник повышенной опасности как любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека [6].

Таким образом, отсутствие закрытого перечня источников повышенной опасности позволяет суду в каждом конкретном гражданском деле индивидуально, исходя из фактических обстоятельств произошедшего, решать вопрос

об отнесении данного предмета к источникам повышенной опасности. Исходя из этого создается поспешный вывод об отсутствии пробела в законодательстве касательно деликтной ответственности роботов, так как на сегодняшний день можно законно привлечь к ответственности владельца такого робота [7; 26].

С такой позицией достаточно сложно согласиться. Как известно, ст. 1079 ГК РФ обязывает возместить вред, причиненный таким источником, именно с его «владельца» (собственника, арендатора, поверенного на основании доверенности). В силу этого возникают сомнения в справедливости взыскания вреда, причиненного искусственным интеллектом (роботом), с указанных лиц, так как данные объекты работают автономно, подчиняясь программному обеспечению, спроектированному разработчиком. В случае с беспилотным автомобилем собственник лишь задает ему конечное место, в которое ему необходимо приехать.

По мнению Е. Н. Ирискиной, решая вопрос ответственности за вред, причиненный роботом, необходимо применять ст. 1095 ГК РФ, поднимая вопрос о продаже некачественного товара (робота) [8; 63]. Анализируя данную статью, можно сделать вывод, что субъектом ответственности по ней являются продавец либо изготовитель, причем, кому именно предъявить исковое заявление, решает сам потерпевший. Однако и с данной позицией нельзя согласиться, так как, разрешая вопрос ответственности за действия робота по ст. 1095 ГК РФ, несправедливо исключают вообще возможность привлечения к ответственности владельца искусственного интеллекта, поскольку он не является субъектом деликтной ответственности по данной статье.

Таким образом, возникает потребность в введении в главу 59 ГК РФ новой статьи, предусматривающей деликтную ответственность за вред, причиненный роботами. Субъектами, ответственными по данной статье, будут изготовитель (юридическое лицо, выпустившее, например, беспилотный автомо-

биль) и лишь в некоторых случаях сам владелец. Кто именно будет ответственным (изготовитель или владелец), суд решит в каждом конкретном случае индивидуально на основании заключений соответствующих экспертиз. Так, если причиной дорожно-транспортного происшествия стали ошибки в конструировании или программировании, то ответственным будет изготовитель, то есть, например, завод, выпустивший беспилотный автомобиль.

Хочется подчеркнуть, что к категории «изготовитель» относится именно юридическое лицо, обладающее зачастую значительным имуществом для возмещения вреда потерпевшим.

Мнение о том, что данная новелла приведет к чрезмерной имущественной нагрузке на бизнес-сообщество, осуществляющее прорыв в научно-технической сфере, не представляется обоснованным, так как жизнь и здоровье неопределенного круга лиц являются бóльшим благом. Данное нововведение еще раз подчеркнет социальную функцию бизнес-сообщества и его ответственность за результат деятельности.

В свою очередь изготовитель вправе предъявить регрессный иск к лицам, непосредственно принимавшим участие в создании робота, например к разработчикам или программистам.

В то же время ответственность изготовителя не станет абсолютной. Так, собственник понесет имущественную ответственность, если неправомерно внес корректировки в программное обеспечение или же сам лично, без участия третьих лиц, создал искусственный интеллект.

В предлагаемой статье также следует продублировать положения п. 2 ст. 1079 ГК РФ касательно случаев неправомерного выбытия робота от законного владельца. В данном случае ответственность за неправомерные действия будет нести конкретное третье лицо, завладевшее искусственным интеллектом.

Таким образом, самой сложной задачей в правоприменительной деятельности в случае принятия данных изменений в ГК РФ станет правильное определение субъекта деликтной ответственности. Для этого суд в ходе судебного

разбирательства должен выяснить следующие положения:

- 1) в чьем владении находился робот, имело ли место завладение робота третьим лицом;
- 2) что являлось причиной причинения вреда;
- 3) имел ли потерпевший умысел на причинение ему вреда;
- 4) отсутствовали ли в данной ситуации действия непреодолимой силы.

Только после ответа на данные вопросы возможно привлечь надлежащего субъекта к деликтной ответственности.

В заключении необходимо еще раз отметить высокую на сегодняшний день потребность предлагаемых изменений. Хочется надеяться на своевременный отклик законодателя в этом вопросе, а нам лишь остается ждать соответствующих поправок в Гражданский кодекс РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Морхат П. М.* Искусственный интеллект: правовой взгляд. М.: Буки Веди, 2017. 257 с.
2. *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Может ли робот быть субъектом права? Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2018. № 4.
3. *Гурко А.* Искусственный интеллект и авторское право: взгляд в будущее // *Авторское право и смежные права.* 2017. № 12.
4. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // *Собрание законодательства РФ.* 1994. № 32. Ст. 3301.
5. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)* от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // *Собрание законодательства РФ.* 1996. № 5. Ст. 410.
6. *Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 «О*

применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.

7. *Лантев В. А.* Понятие искусственного интеллекта и юридическая ответственность за его работу // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2.

8. *Ирискина Е. Н., Беляков К. О.* Правовые аспекты гражданско-правовой ответственности за причинение вреда действиями робота как квазисубъекта гражданско-правовых отношений // Гуманитарная информатика. 2016. Вып. 10.

## **УЧАСТИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**Я. Э. Салямова,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»,  
stud0000207292@study.utmn.ru**

**Научный руководитель:  
Н. В. Сидорова,  
доцент кафедры уголовного права и процесса,  
к. ю. н., доцент,  
n.v.sidorova@utmn.ru**

Для начала необходимо обратиться к ст. 17 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией [1]. Основным международным актом в уголовном судопроизводстве по делам несовершеннолетних являются Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года. Они содержат обязательные для государств-членов требования к организации правосудия в отношении несовершеннолетних, положения об участии в уголовном процессе адвокатов, о родителях и об опекунах.

Анализ российского уголовно-процессуального законодательства показывает, что нормативно-правовые акты Российской Федерации нуждаются в совершенствовании и доработке в соответствии с международными принципами и нормами.

В общих положениях Пекинских правил есть норма о том, что правосудие в отношении несовершеннолетних должно являться составной частью процесса национального развития каждой страны в рамках всестороннего обеспечения социальной справедливости для всех несовершеннолетних, одновременно содействуя таким образом защите молодежи и поддержанию мирного порядка в обществе [4]. На данный момент российское уголовно-процессуальное право не обеспечивает в полной мере для несовершеннолетних данное требование.

Также ст. 14.1 Пекинских правил содержит положения о компетентном органе власти для вынесения судебного решения. Лица, в компетенцию которых входит принятие решений в отношении несовершеннолетних, должны иметь минимальную подготовку в области права, социологии, психологии, криминологии и наук о поведении [4]. Это требование столь же важно, как и организационная специализация и независимость судебного разбирательства. Однако на данный момент в России правосудие в отношении несовершеннолетних осуществляется теми же судьями, что и в отношении совершеннолетних правонарушителей, и насколько их квалификация обеспечивает осуществление данной международной гарантии несовершеннолетним — большой вопрос.

Идея создания в России ювенальных судов не является полной правовой новеллой. Подобные суды уже успешно функционировали. Устав уголовного судопроизводства с изменениями в 1897 году закрепил создание ювенальных судов, определил специфику производства по делам несовершеннолетних. Но в 1918 году Устав уголовного судопроизводства прекратил действие, ювенальные суды были заменены комиссиями по делам несовершеннолетних, что многие ученые считают ошибкой [15].

Полагаем, необходимость создания ювенальных судов вызвана тем, что при рассмотрении дел в отношении несовершеннолетних необходимы особенные познания как юридического, так и иного содержания. Так, например, судье

требуется обладать знаниями в сфере психологии. Стоит отметить, что лица до 18 лет, пусть и совершившие противоправные деяния, — по-прежнему дети, чьи права охраняются в особом порядке не только на уровне государства, но и на международном уровне. К несовершеннолетним необходим особый подход, следует делать акцент именно на воспитательную составляющую. В данный момент такую функцию суд не осуществляет, и это лишь усугубляет состояние психики несовершеннолетнего, которая и так зачастую нестабильна.

Ювенальные суды уже существуют в Республике Казахстан с 2007 года. Надо отметить, что рассмотрение дел, касающихся детей, значительно ускорилось и приобрело воспитательно-профилактический характер, существенно увеличилось количество дел, по которым уголовное преследование прекращается с применением примирения и мер воспитательного характера. Если несовершеннолетние нарушают законодательство, то к участию при рассмотрении дел в отношении них привлекаются законные представители, адвокаты, психологи, педагоги, представители органов опеки и попечительства, медиаторы [14].

Стоит отметить, что доцент, кандидат юридических наук с многолетним педагогическим стажем в высших учебных заведениях Людмила Алексеевна Биткова уже много лет продвигает идею создания ювенальных судов. Людмила Алексеевна уверена, что это необходимая составляющая любой судебной системы, такие суды крайне нужны для обеспечения прав несовершеннолетних [11]. Мы полностью разделяем данное мнение. Ювенальные суды просто необходимы для реализации конституционных и международных прав.

Пекинские правила содержат требования не только к компетенции судей, но и к иным лицам, чье участие обязательно в уголовном процессе [4]. Упоминается оказание квалифицированной психологической помощи; более того, указывается на особую важность такой помощи.

В российском уголовно-процессуальном законодательстве в принципе не закреплен процессуальный статус педагога и психолога. Это влечет дискуссии

по вопросу определения объема их полномочий, так как полнота объема процессуальных полномочий — необходимое условие эффективного участия того или иного субъекта уголовного судопроизводства [13].

На практике зачастую педагог, который привлекается к тем или иным следственным действиям, обучает несовершеннолетнего и уже имеет негативное представление о нем. Как мы знаем, противоправным деяниям несовершеннолетних есть предпосылки, которые педагог замечает, соответственно формируя свое мнение. Бывает и такое, что педагог так же, как и несовершеннолетний, находится в стрессовой ситуации при проведении следственного действия, что сказывается на подозреваемом или обвиняемом. Как следствие, возложенную процессуальную функцию педагог в таком состоянии исполнить не может.

Проблема привлечения психолога заключается в том, что уголовно-процессуальное законодательство не содержит в себе требований к психологу. Само понятие «психолог» объединяет в себе множество значений; психологом может являться и лицо, которое не занимается практикой, или специализируется на семейных проблемах, или является корпоративным психологом. Естественно, помочь несовершеннолетнему и компенсировать его возраст психолог из другой сферы не может. На практике у дознавателя, следователя или суда из-за большого объема дел нет времени на поиски квалифицированного специалиста. В таких случаях, конечно, легче привлечь к следственному действию педагога, даже если у несовершеннолетнего нестабильное эмоциональное состояние и он явно нуждается в психологе [11].

Необходима точная регламентация порядка выбора педагога и психолога. Функции педагога и психолога различны, как и их знания. Педагог в уголовном судопроизводстве обеспечивает правильное с педагогической точки зрения общение с несовершеннолетним следователя, дознавателя, прокурора, судьи, которые не обладают специальными педагогическими знаниями и навыками общения с несовершеннолетними. Целью участия психолога в

первую очередь является разъяснение мотивации поведения несовершеннолетнего, а также квалифицированная помощь несовершеннолетнему, имеющему негативные индивидуально-психологические особенности в ярко выраженной форме (проявление агрессивности, повышенная импульсивность и крайняя эмоциональность) или психические расстройства, создающие трудности при проведении следственных действий. Таким образом, педагога и психолога нельзя рассматривать как идентичных участников уголовного процесса.

Роли и психолога, и педагога безоговорочно неопределимы, так как они помогают создать атмосферу доверия, позволяющую несовершеннолетнему комфортнее чувствовать себя в стрессовой ситуации.

Необходимо заметить, что ненадлежащее обеспечение процессуальных гарантий несовершеннолетних обвиняемых, подозреваемых, потерпевших, свидетелей может повлиять на качество судопроизводства и привести к необъективному решению по уголовному делу. Не вызывает сомнений, что для внесения изменений в УПК РФ, касающихся процессуального статуса педагога и психолога, необходимо указать и обосновать разницу этих двух процессуальных фигур.

В комментарии к Пекинским правилам 15.1 и 15.2 о родителях и опекунах указывается, что право родителей или опекуна на участие следует рассматривать как оказание общей психологической и эмоциональной поддержки несовершеннолетнему, как функцию, которая должна выполняться на всех стадиях уголовного процесса [4].

Это положение может утратить свое значение в том случае, когда присутствие родителей или опекунов при слушании дела оказывает отрицательное влияние: например, если они проявляют враждебное отношение к несовершеннолетнему, — поэтому должна существовать возможность отказа им в таком участии. Сейчас в уголовном процессе предусмотрена такая процедура, но правоприменитель прибегает к ней крайне редко, считая, что это лишь навредит несовершеннолетнему.

В российском законодательстве необходимо предусмотреть процедуру назначения несовершеннолетнему представителя из специализированных организаций, возможно, это могут быть представители органов опеки и попечительства, которые обеспечивали бы права несовершеннолетнего.

Противоправные действия несовершеннолетнего нередко вызваны именно жестоким, несправедливым отношением со стороны взрослых, а иногда в семье он просто не находит понимания и любви. Как следствие, подобные законные представители наносят ущерб не только несовершеннолетнему, но и всему уголовному процессу, препятствуют осуществлению прав и обязанностей другими участниками.

Анализ архивных уголовных дел за 2020 год, находившихся в прокуратуре Тюменского района, показал, что зачастую законные представители не выполняют возложенную на них обязанность доставления несовершеннолетнего, не находящегося под стражей, к дознавателю, следователю или в суд. В большинстве случаев несовершеннолетние совершают противоправные деяния, воспитываясь в неблагополучных семьях, их родители не отличаются ответственностью, а следовательно, помощь в осуществлении процессуальных обязанностей становится для них проблемой.

Рассматривая участие законного представителя в уголовном процессе, стоит отметить, что данный участник играет достаточно неоднозначную роль. Полагаем, необходимо ввести критерии для его участия в уголовном процессе. В частности, если к совершению преступления несовершеннолетнего толкнуло аморальное, безнравственное, противоправное поведение родителя, то это должно исключать участие последнего в уголовном процессе в отношении несовершеннолетнего на самом раннем этапе производства по уголовному делу.

Итак, анализ уголовно-процессуального законодательства и практики его применения показывает, что нормативно-правовые акты Российской Фе-

дерации нуждаются в совершенствовании и в доработке в соответствии с международным правом.

Во-первых, необходимо создание ювенальных судов, которые поспособствуют обеспечению прав несовершеннолетних подсудимых. Сейчас данную функцию суд не осуществляет, что лишь усугубляет состояние психики несовершеннолетнего, которая и так зачастую нестабильна.

Во-вторых, необходимо нормативное закрепление разграничения процессуального статуса психолога и педагога. Педагога или психолога нельзя рассматривать как идентичных участников уголовного процесса. Для внесения в уголовно-процессуальное законодательство изменений, касающихся процессуального статуса педагога и психолога, необходимо указать и обосновать разницу этих двух процессуальных субъектов.

В-третьих, необходимо ввести требования к законным представителям.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция* Российской Федерации от 12.12.1993: по сост. на 01.07.2020 // Российская газета. 2014. № 144.
2. *Уголовный кодекс* Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ: по сост. на 08.04.2021 // Российская газета. 2021. № 76.
3. *Федеральный закон* от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: по сост. на 05.05.2020 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 17.
4. *Минимальные стандартные правила* Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), от 29.11.1985: приняты резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 40/33 от 10.12.1985.
5. *Постановление* Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности

уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4.

6. *Приговор* Кольского судебного района от 14.07.2011 по делу № 1-51/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «СудАкт» (дата обращения: 20.12.2019).

7. *Определение* Верховного суда Российской Федерации от 26.01.2004 по делу № 9-003-92 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «СудАкт» (дата обращения: 20.05.2021).

8. *Приговор* Уватского районного суда от 12.02.2019 по делу № 1-8/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «СудАкт» (дата обращения: 20.05.2021).

9. *Приговор* Нижнетавдинского районного суда от 23.07.2018 по делу № 1-62/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «СудАкт» (дата обращения: 21.05.2021).

10. *Апелляционное постановление* Тюменского областного суда от 06.02.2018 по делу № 22-260/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «СудАкт» (дата обращения: 21.05.2021).

11. *Биткова Л. А.* Правовые предпосылки создания в современной России судов по делам несовершеннолетних / Л. А. Биткова // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 4. С. 78–82.

12. *Давыдов Н. В.* Уголовный суд в России: научное издание / Н. В. Давыдов. М., 1918. С. 78–79.

13. *Мельникова Э. Б.* Будет ли в России ювенальная юстиция? / Э. Б. Мельникова // Российская юстиция. 1998. № 11. С. 38–40.

14. *Стародубцев Ю. И.* Особые суды для несовершеннолетних в России. Историко-правовой аспект / Ю. И. Стародубцев. СПб., 1998.

15. *Шрамченко М. П.* Устав уголовного судопроизводства / В. П. Ширков, М. П. Шрамченко. Изд. 6-е, испр. и доп. СПб., 1913.

## **НЕКОТОРЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А. Е. Ткач,**  
**студентка 3-го курса ИГиП ТюмГУ,**  
**специальность «Правовое обеспечение**  
**национальной безопасности»,**  
**alena.tkach.2000@mail.ru**  
**Научный руководитель:**  
**Д. А. Авдеев,**  
**доцент кафедры конституционного**  
**и муниципального права ИГиП ТюмГУ,**  
**К. Ю. Н.**

*В данной статье анализируется вопрос о правовых основаниях для введения на территории России ограничительных мер по защите населения в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19. Исполняя указания, которые содержатся в указах Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации приняли решения о введении чрезвычайного режима (режима повышенной готовности), в том числе о введении некоторых запретов на ведение отдельных видов экономической деятельности, на свободное передвижение населения, транспортных средств и т.д.*

*Несмотря на принятие необходимых в такой ситуации изменений, ни федеральным законодательством по защите населения от чрезвычайных ситуаций, ни другими федеральными законами не были определены как условия, так и объем возможных ограничений. Вследствие этого реализация конституционных прав человека и гражданина была поставлена в зависимость от содержания нижестоящих актов. При анализе статей 55 и 56 Конституции России име-*

*ется возможность формулирования основных требований к системе ограничительных мер, которые направлены на борьбу с распространением инфекции и выявлением ее недостатков.*

Создание системы мер по противодействию распространения новой коронавирусной инфекции в России началось с дополнения списка заболеваний, которые представляют опасность для населения [4], а также формирования Координационного совета при Правительстве России [5], обозначения первоочередных мероприятий, направленных на стабилизацию устойчивого экономического развития, объявления нерабочей недели с сохранением заработной платы.

Наиболее важные изменения, коснувшиеся обычного образа жизни, принятые впоследствии органами государственной власти, были связаны с введением ограничений и запретов, что существенно повлияло на условия реализации конституционных прав человека и гражданина. Первой такой «попыткой» ограничения стало Распоряжение Правительства России, которое предусматривало временные ограничения въезда на территорию Российской Федерации как для иностранных граждан, так и для лиц без гражданства [7].

Исходя из множества научных работ, рассматривающих данный вопрос, можно отметить, что пандемии различного спектра заболеваний, которые опасны для жизни и здоровья человека, привели к активному применению ограничений прав населения, таких как право на свободное передвижение и на местном уровне, и на международном. При этом государства — члены Всемирной организации здравоохранения взяли на себя ответственность по защите территории от трансграничных инфекций.

Например, в Уральском федеральном округе в рамках режима повышенной готовности в разное время внедрены следующие меры по приостановлению распространения COVID-19:

— запрет на проведение массовых мероприятий;

- запрет на посещение развлекательных заведений;
- приостановление работы общепита;
- приостановление работы организаций, предлагающих косметические и сопутствующие услуги;
- перевод учащихся на дистанционную форму образования;
- приостановка предоставления услуг краткосрочной аренды автомобилей;
- запрет на выезд из места жительства лиц старше 65 лет и с хроническими заболеваниями;
- запрет на одновременное присутствие более 70 % сотрудников в организациях;
- запрет жителям на посещение культурных и образовательных мероприятий.

После введения ряда ограничительных мер, направленных на борьбу с новой коронавирусной инфекцией, у большинства людей возник вопрос: законно ли вводить такие ограничения, если не было объявлено чрезвычайное положение в стране?

Для ответа на поставленный выше вопрос необходимо обратиться к ч. 3 ст. 55 Конституции России, в соответствии с которой права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законодательством только в той степени, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья населения и т.д. В связи со сложившейся ситуацией в стране именно на эту статью делают отсылку приверженцы взглядов о незаконности введенных ограничений, говоря о том, что такие ограничительные меры, касающиеся законных прав человека, возможны только в рамках введения чрезвычайного положения на территории страны.

В действительности это не совсем так, как представляется. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» под чрезвычайным положением понимается

особый правовой режим, который вводится на территории всей Российской Федерации или же в отдельных ее местностях для деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, который допускает возможность введения ограничения прав и свобод граждан России, а также иностранных граждан, лиц без гражданства и т.д. [2].

В ст. 3 указанного закона разъясняется, что чрезвычайное положение также вводится при наличии чрезвычайной ситуации (в том числе эпидемии). Учитывая, что эпидемия является чрезвычайной ситуацией, можно предположить, что есть реальная необходимость введения особого режима, которая регламентируется Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [3].

В соответствии с этим законом под чрезвычайной ситуацией понимается ситуация, которая возникла в результате аварии на определенной территории, распространения болезни и т.д., представляющая собой опасность для окружающего населения, которая привела или может привести к человеческим жертвам, ущербу для здоровья человека или окружающей среды, значительному материальному ущербу, нарушению условий жизни людей.

Статьей 1 этого законодательного акта определены режимы чрезвычайной ситуации:

- 1) режим повседневной деятельности;
- 2) режим повышенной готовности;
- 3) режим чрезвычайной ситуации.

Основополагающее, что данный закон предусматривает перечень ограничений, вводимых в рамках именно данного нормативно-правового акта, при этом без объявления чрезвычайного положения. Это основание прямо пропорционально отражается в ФКЗ «О чрезвычайном положении». Так, ч. 10 ст. 4.1

вышеупомянутого закона предусматривает, что с введением режима повышенной готовности соответствующие уполномоченные органы имеют право:

— ограничить доступ населения, транспортных средств на территории, где существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, и в зону чрезвычайной ситуации;

— приостановить деятельность организации, находящейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует реальность угрозы для безопасности жизни сотрудников этой организации и других граждан, которые находятся на данной территории.

Из всего вышеперечисленного можно сделать вывод, что ст. 55 Конституции России не нарушается, поскольку ограничения устанавливаются федеральным законодательством (хотя следует отметить, что все они расписаны достаточно расплывчато и с возможностью неоднозначного толкования). С другой стороны, можно говорить, что согласно классификатору чрезвычайных ситуаций, утвержденному в Постановлении Правительства России от 21 мая 2007 года № 304, должен быть введен режим чрезвычайной ситуации, а не повышенной готовности. Это обусловлено тем, что количество погибших и (или) получивших вред здоровью составляет более 500 человек [6].

В соответствии со ст. 56 Конституции Российской Федерации использование «экстренного» механизма для реализации «отдельных» ограничений прав и свобод действиями органов исполнительной и судебной власти по обеспечению безопасности граждан, а также защите конституционного строя государства при введенном режиме чрезвычайного положения возможно только при наличии следующих условий:

а) в соответствии с положениями Федерального конституционного закона;

б) при указании ограничения сроков их действия.

Если брать в расчет, что эпидемия указана в качестве одной из причин

введения чрезвычайного положения, которая вызвала (или может вызвать) человеческие жертвы или ущерб здоровью людей и нарушение условий жизни населения, то использование данного правового режима было бы оправдано. При этом инициатива по объявлению чрезвычайного положения относится исключительно к полномочиям Президента России и отсутствует такой конституционный и правовой механизм для участия иных государственных органов в принятии такого решения в случаях бездействия Президента.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации ограничение прав граждан в соответствии с федеральным законом допускается только при следующих условиях [9]:

1. Данные ограничения оправданы, потому что преследуют конституционно важные цели и соизмеримы им.

2. Ограничения соответствуют требованиям справедливости, соразмерны конституционно значимым целям защиты соответствующих прав и законных интересов, основываются на законе.

3. Государство использует необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

4. Общественные интересы, которые перечислены в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод только в том случае, если такие ограничения адекватны для достижения общественно необходимого результата.

Становится очевидным, что данные условия ограничения не могут быть выполнены, если только бланкетные нормы федерального законодательства будут регулировать вопрос об объемах и конкретном содержании этих ограничений по усмотрению органа исполнительной власти, так как ст. 55 Конституции наделяет соответствующими полномочиями только федеральный законодательный орган.

Проблематика возникновения различного рода ограничений прав и свобод граждан на уровне субъекта России часто находит свое отражение в научных работах, когда происходит оценка региональной законодательной практики, то есть как вопрос о предельно допустимых ограничениях прав населения законом региона, а не актом исполнительной власти.

Такая модель правового регулирования мер, которые прямо направлены на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19, в связи с нормами, предусмотренными статьями 55 и 56 Конституции России, отмечается существенными недостатками. Таким образом, неограниченные по своему объему ограничения конституционных прав создают преизбыточную социальную напряженность, а также, ко всему прочему, являются препятствием полному осуществлению ряда положений федерального закона. К примеру, в столице Российской Федерации, как и на территориях других регионов России, не отменялся и не уточнялся запрет на проведение массовых мероприятий, из-за чего фактически было приостановлено действие Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ.

Установленные ограничительные меры на передвижение населения и транспортных средств отрицательно сказались на условиях реализации важнейших конституционных прав, а также негативно отразились на обширном спектре экономической и социальной деятельности. Более того, поскольку эпицентром принятия решений стала исполнительная власть, то региональные законодатели были исключены из процесса разработки принимаемых решений. Вопреки важнейшему принципу разделения властей, наиболее актуальные на данном этапе нормативные акты, которые затрагивают интересы и права всех граждан, не обсуждались и не утверждались представительными органами основных единиц России (субъектов) и муниципальных образований.

Отсутствие как публичного, так и экспертного обсуждения введенных ограничительных мер сказалось на степени общественного доверия к ним и на

готовности населения соблюдать разработанные правила. Также отсутствие в федеральных актах, в том числе принятых в связи с наступившей пандемией, положений, которые определяют условия и допустимые пределы ограничения конституционных прав и свобод населения, представляет собой действительную угрозу верховенству Конституции Российской Федерации, единству всей системы власти и экономического пространства страны.

Сложившаяся практика по изданию актов высших должностных лиц субъектов России, которые содержат установленные ограничения прав и свобод населения, была оценена в рамках конституционного судопроизводства. Конституционный Суд проверил на соответствие конституционным положениям подп. 3 п. 5 Постановления губернатора Московской области Андрея Воробьёва, где говорится о введении в данном регионе режима повышенной готовности, а также о некоторых мерах, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19. Было признано юридически законным ограничение на передвижения жителей во время эпидемии. Конституционным Судом было указано на то, что забота, направленная на сохранение и укрепление жизни и здоровья своих граждан, — это высшее из всевозможных благ, которое представляет собой одно из основных конституционных обязательств страны [8].

Нуждаемость в защите в случаях реальности и возможности наступления угрозы или чрезвычайной ситуации, а также при реализации мер, которые предусматриваются для борьбы с эпидемиями и для дальнейшей ликвидации их последствий, предполагает принятие таких правовых действий, которые не исключают ограничения прав и свобод человека, в том числе на его передвижения. Решение государства по принятию мер, ограничивающих передвижение жителей в связи с эпидемиологической ситуацией, должно быть направлено на самоорганизацию населения перед лицом общегосударственной угрозы и основано на взаимодоверии между государством и обществом.

Для того чтобы справиться с главной задачей контроля распространения коронавирусной инфекции и обеспечить достойной защитой право человека на жизнь, властным структурам необходимо принимать такие меры, чтобы разорвать цепочку заражения: население должно минимизировать свои передвижения и взаимодействие друг с другом. Мера общественного здравоохранения, которая получила наибольшее распространение в борьбе с коронавирусом, — это ограничение свободы передвижения, которое может проявляться в форме изоляции или указания остаться дома. Такой практический метод, необходимый для недопущения дальнейшего распространения коронавирусной инфекции COVID-19 и предотвращения перегрузки систем здравоохранения, поспособствует в спасении жизней большого процента населения страны.

При реализации норм в области обеспечения прав человека предполагается, что во время чрезвычайных ситуаций в странах может остро встать вопрос о необходимости введения ограничений на ряд конституционно гарантированных прав человека. Степень опасности коронавирусной инфекции COVID-19 достигла того предела, когда вводимые ограничения в плане обеспечения общественного здоровья становятся оправданными.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Конституция Российской Федерации* (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.

2. *Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»* // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 23. Ст. 2277.

3. *Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 35. Ст. 3648.

4. *Постановление* Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4916.

5. *Постановление* Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» (вместе с «Положением о Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1781.

6. *Постановление* Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

7. *Распоряжение* Правительства РФ от 16.03.2020 № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1825.

8. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372430/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372430/) (дата обращения: 10.05.2021).

9. *О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL:*

<http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/AspectKS.aspx>

(дата обращения: 13.05.2021).

## **ОБЪЯСНЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Т. К. Чеминава,  
студентка 3-го курса ИГиП ТюмГУ,  
cheminava\_t@mail.ru**

**Научный руководитель:**

**Е. Н. Литовченко,  
доцент кафедры уголовного права  
и процесса ИГиП ТюмГУ,  
заместитель руководителя  
представительства ЯНАО  
в Тюменской области**

Согласно ч. 1 ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ при проверке сообщения о преступлении уполномоченное возбуждать уголовное дело лицо вправе наряду с иными проверочными действиями, указанными в данной норме, получать объяснения. В упомянутую выше норму в 2013 году были внесены изменения, которые в целом научным сообществом и практикой отмечены положительно, так как выбор проверочных действий, с помощью которых определяются признаки того или иного преступления, существенно расширился. Однако возникает вопрос о процедуре применения проверочных действий, содержащихся в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, которые не раскрываются в других положениях УПК РФ. Одним из таких действий является получение объяснений.

Для начала необходимо отметить, что объяснения – это своего рода передача сведений, которые сохранены в сознании человека. Указанное процессуальное действие является наиболее используемым на этапе проверки сооб-

щения о преступлении. Это связано с тем, что в ходе дачи объяснений получается первичная информация о предполагаемом преступлении, что позволяет оперативно установить, имеются ли в том или ином деянии признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ. Однако если изучить уголовно-процессуальное законодательство, то становится очевидным, что порядок производства такого проверочного действия, как получение объяснений, не конкретизирован. Это является достаточно насущной проблемой, учитывая то, что законодатель в нормах, регламентирующих порядок производства по уголовному делу в форме сокращенного дознания, по сути наделяет объяснения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении, самостоятельным доказательственным значением. Возникает вопрос, как определять критерии допустимости данного доказательства с учетом того, что само процессуальное действие недостаточно регламентировано требованиями УПК РФ.

Однако и назвать произвольным данное действие не представляется возможным. Так, применяя общие требования УПК РФ, при производстве любого проверочного действия, указанного в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, необходимо учитывать: конституционные права и свободы граждан; принципы уголовно-процессуального права; обстоятельства, дающие возможность уполномоченному субъекту воспринимать получаемую информацию. (Например, возьмем случай, когда лицо, дающее объяснения, не владеет языком, на котором ведется уголовное судопроизводство в РФ. Обратимся к ч. 2 ст. 18 УПК РФ, где предусмотрено, что в том случае, когда очевидец происшествия не владеет языком, на котором ведется судопроизводство в РФ, уполномоченный субъект предоставляет ему переводчика.)

Также необходимо отметить, что согласно ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК РФ; обеспечивается возможность осуществления прав, предусмотренных

буквой закона, но в той мере, в которой затрагиваются их интересы; уполномоченный субъект вправе предупредить опрашиваемое лицо о неразглашении данных досудебного производства; обеспечивается в случае необходимости безопасность лица, участвующего в данном проверочном действии.

Законодатель в данной норме указывает на то, что лицу, дающему объяснения, в том числе должно быть разъяснены права: установленное в ст. 51 Конституции РФ право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников; пользоваться услугами адвоката; приносить жалобы на действия (бездействие) и решения лиц, круг которых определен УПК РФ.

Однако достаточно дискуссионным является положение уголовно-процессуального законодательства в части разъяснения лицам, участвующим в проверочных действиях на этапе проверки сообщения о преступлении, их прав и обязанностей, предусмотренных УПК РФ. В данном случае проблема правового характера заключается в том, что до возбуждения уголовного дела за лицом не закреплен статус участника уголовного судопроизводства, а значит, с точки зрения УПК РФ круг их прав и обязанностей не определен. В связи с этим в научной литературе предлагается ввести в уголовное судопроизводство новых участников, таких как «очевидец преступления» и «заподозренный». Однако данная точка зрения не учитывает такое последствие внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство, как усложнение уголовного судопроизводства. В связи с этим при получении объяснений необходимо руководствоваться таким критерием, как обладание лицом значимой для установления наличия или отсутствия признаков преступления информацией.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что лицу, дающему объяснения, должны разъясняться не те права и обязанности, которые предусмотрены в УПК РФ для участников уголовного судопроизводства, даже если предполагаемый статус лица по мнению уполномоченного субъекта является очевидным, а только те, которые указаны в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ.

Отсутствие ранее законодательного закрепления возможности получать объяснение и правил его получения породило разнообразную практику применения и взгляд на данное действие как на суррогат допроса [1; 53–54]. Однако уравнивание данных процессуальных действий вызывает множество вопросов. Рассмотрим некоторые из них.

Во-первых, необходимо ли разъяснять лицу при даче объяснений ответственность по статьям 307 и 308 УК РФ, как это происходит при производстве допроса? Для ответа на данный вопрос необходимо установить, является ли обязательной дача объяснений. Исходя из анализа научной литературы и положений УПК РФ можно сделать вывод, что законодательно обязательность дачи объяснений не предусмотрена, так как никаких мер принуждения за собой данная процедура не закрепляет. Стоит отметить, что совершенно нецелесообразно приравнивать понятия «дача объяснений» и «дача показаний», так как это не есть одно и то же. В УПК РФ нет ни единого упоминания о том, что дача объяснений, так же как и дача показаний на допросе определенных участников уголовного процесса, предполагает обязательное сообщение сведений, имеющих значение для уголовного дела. Таким образом, можно сделать вывод, что объяснения носят добровольный характер, а значит, не могут предполагать ответственность по статьям 307 и 308 УК РФ.

Однако необходимо рассмотреть вопрос о том, возможно ли применить процессуальные меры принуждения к лицам, уклоняющимся от дачи объяснений. В частности, речь идет о применении привода в отношении лица, уклоняющегося от участия в данном проверочном действии, чьи объяснения являются единственным способом проверки сообщения о преступлении. Это достаточно серьезная проблема в современной действительности, так как участие в даче объяснений, которые носят добровольный характер, как уже было отмечено выше, вызывает у лиц, обладающих важной для правоохранительных органов информацией, нежелание в дальнейшем участии в производстве по уголовному делу. Данная проблема кроется как раз-таки в том, что объяснения

имеют сугубо добровольное начало, а механизм по их принудительному истребованию не продуман.

Для решения данной проблемы возможно разработать механизм по принудительному истребованию объяснений в случаях, не терпящих отлагательств и когда у следователя, дознавателя имеются основания полагать, что лицо, чьи объяснения необходимо истребовать, обладает соответствующей информацией. При этом, если уполномоченное возбуждать уголовное дело лицо применяет меру принуждения (привод) в отношении лица, обладающего, по его мнению, важной информацией, это уполномоченное лицо обязано будет информировать о принятом решении прокурора для решения вопроса о правомерности и обоснованности своих действий. Данный механизм позволил бы оперативно установить наличие или отсутствие признаков преступления и ограничил бы возможность злоупотребления правом применения принудительных мер со стороны уполномоченных лиц. Однако еще раз подчеркнем, что дача объяснений по общему правилу должна оставаться результатом добровольного волеизъявления опрашиваемого лица.

Во-вторых, какова продолжительность получения объяснений? УПК РФ также не дает ответа на данный вопрос. На практике правоохранительные органы зачастую применяют общие правила продолжительности допроса, установленные УПК РФ. Как отмечают некоторые авторы, гарантий того, что производство данного процессуального действия, так же как и допрос, будет проходить в строго определенных временных рамках, у лица, дающего объяснения, нет. Однако данный пробел компенсируется тем, что дача объяснений осуществляется, как указывается выше, на добровольной основе, позволяющей в любой момент прекратить процессуальное действие, поэтому регламентация этого вопроса является нецелесообразной.

В-третьих, каков порядок оформления объяснений? Необходимо отметить, что в отличие от допроса в УПК РФ не установлена форма результата, полученного при производстве данного процессуального действия. Является

очевидным использование письменного документа, чтобы зафиксировать информацию, предоставляемую лицом правоохранительным органам. Правоприменительная практика насчитывает несколько вариаций таких документов (это могут быть письменные «объяснения», «протокол объяснений», «протокол получения объяснений» и др.). Также законодательно не установлено, но и не запрещено применение при получении объяснений технических средств фиксации, что является достаточно удобным способом сохранить важную для правоприменителя информацию, учитывая особенность в сроках для решения вопроса о возбуждении уголовного дела или вынесения решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

В-четвертых, каковы особенности получения объяснений от несовершеннолетних лиц? В данном случае представляется необходимым использовать при получении объяснений положения ст. 191 УПК РФ, несмотря на то что в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве не применяется аналогия закона. Данная необходимость вызвана достаточно специфичным субъектом, от которого получается информация. Так как чаще всего объяснения даются сразу же после совершения преступления, несовершеннолетнее лицо, обладающее важной для проверки сообщения о преступлении информацией, должно быть подвергнуто всем гарантиям и способам защиты его психологического и физического здоровья, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством.

В-пятых, являются ли объяснения доказательством по уголовному делу? Данный вопрос является предметом полемики среди авторитетных ученых уголовно-процессуальной науки.

Согласно требованиям УПК РФ, а именно ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ, информация, полученная в ходе проверочных действий, может быть использована в качестве доказательства при условии соблюдения требований, предусмотренных статьями 75 и 89 УПК РФ. Данная норма разделила научное сообщество на

два лагеря. Сторонниками использования объяснений в качестве доказательств по уголовному делу являются В. М. Быков, В. С. Балакшин, А. И. Григорьев [2; 16–22]. Данная позиция подкреплена Определением Конституционного Суда РФ от 28 мая 2013 года № 723-О, в котором Конституционный Суд РФ устанавливает возможность применения полученных в ходе проверки сообщения о преступлении объяснений в качестве иных документов, тем самым не исключая того, что объяснения могут быть доказательствами по делу.

Рассмотрим судебную практику, когда объяснения были использованы в качестве доказательства по уголовному делу. Проанализируем Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Московского областного суда от 4 июня 2013 года № 22-3771/13. В данном судебном решении объяснение было оценено и исследовано судом в качестве доказательства в виде иного документа, так как на первоначальных этапах расследования опрошенное при проверке сообщения о преступлении лицо скончалось. В связи с этим обстоятельством опросить лицо в качестве свидетеля на таком следственном действии, как допрос, стало невозможным. Также стоит отметить, что суд акцентирует внимание на таком факте, как непротиворечивость информации, полученной в ходе дачи объяснений, другим материалам уголовного дела, что и позволяет суду сделать вывод о достоверности сведений.

На практике также применяются и иные средства легализации объяснений с точки зрения УПК РФ. Так, уполномоченные органы используют осмотр места происшествия в качестве возможности придать объяснениям, как иным документам, дополнительную силу, занося их в протокол осмотра места происшествия. Однако есть и иная позиция ученых, которые считают, что использование объяснений в качестве доказательств по уголовному делу лишает доказательственной силы протокол допроса, что по своей сути делает данное следственное действие ненужным. Нельзя в полной мере согласиться с какой-либо одной позицией. Действительно, придание объяснениям доказательственного значения в любом уголовном деле лишит производство такого следственного

действия, как допрос, своей необходимости. Но объяснения не могут не иметь никакого доказательственного значения в тех случаях, когда производство иных процессуальных действий не представляется возможным. Например тогда, когда на стадии проверки сообщения о преступлении были получены объяснения от единственного очевидца, а в ходе предварительного расследования (до приобретения статуса свидетеля) он скончался. В таком случае представляется необходимым использование объяснений в качестве доказательства по уголовному делу. То есть в каждом конкретном случае суд при проверке и оценке доказательств должен учитывать конкретные обстоятельства дела.

Так, предлагаем внести изменения в УПК РФ, дополнив его отдельной статьей, содержащей в себе следующее:

1. Дача объяснений осуществляется в соответствии с правилами производства допроса, установленными статьями 187–191, за исключением особенностей, установленных настоящей статьей.

2. Опрашиваемому лицу указывается на необходимость говорить правду.

3. Дача объяснений осуществляется опрашиваемым лицом на добровольной основе. Продолжительность дачи объяснений устанавливается опрашиваемым лицом.

4. Ход и результаты допроса отражаются в протоколе, составляемом в соответствии со статьями 166 и 167 настоящего Кодекса.

5. В исключительных случаях, когда получение объяснения не терпит отлагательств, возможно применение привода в отношении лица, обладающего важной для установления признаков преступления информацией, что подтверждается ранее собранными материалами, и при условии его уклонения от явки для дачи объяснений. О принятом решении следователь, дознаватель незамедлительно уведомляет прокурора для решения вопроса о законности и обоснованности применения привода. Отказ от дачи объяснений в случае привода лица фиксируется в протоколе объяснения с указанием причин и мотивов такого отказа.

Данные изменения могут породить вопрос о необходимости в принципе данного процессуального действия, так как на первый взгляд целесообразней было бы допрашивать лиц по разработанной в УПК РФ процедуре, а не дополнять законодательство изменениями. Однако до возбуждения уголовного дела лица не могут быть допрошены, так как не имеют соответствующего статуса, предусмотренного УПК РФ.

Таким образом, в настоящее время дача объяснений — это не детально урегулированное законодательством добровольное сообщение лицом сведений, представляющих интерес для установления признаков преступления. Процедура получения объяснений нуждается в законодательном урегулировании путем внесения изменений в действующий УПК РФ. Так, необходимо обозначить, как именно должны фиксироваться объяснения, какие особенности данная процедура должна включать с несовершеннолетними, в чем заключается работа адвоката в данном процессуальном действии, и многие другие вопросы, требующие получения ответов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Зипунников Д. А., Каретников А. С.* Сообщение о преступлениях — проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2006. № 12. С. 53–54.
2. *Доля Е.* Правовое значение результатов гласных оперативно-розыскных мероприятий для уголовного дела и реформы уголовного процесса // Законность. 2011. № 4. С. 16–22.

## СОДЕРЖАНИЕ:

ОТ РЕДАКТОРА	3
<b>Добрынин Н. М.</b> НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ	15
<b>Карасев Р. Е.</b> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЗОР ПОПРАВК В КОНСТИТУЦИЮ	46
<b>Сивачёв В. И.</b> РЕШЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПРОБЛЕМЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	55
 <b>СТАТЬИ ПОБЕДИТЕЛЯ И ПРИЗЕРОВ КОНКУРСА НАУЧНЫХ РАБОТ СТУДЕНТОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	
<b>Чепурко Г. Д.</b> УВАЖЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА ТРУДА В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ТРУДОВОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	66
<b>Леванова Е. С.</b> НАЛОГОВАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА НА СВОБОДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	77
<b>Матыченко И. А.</b> ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ НАСИЛИЕ В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ КАК ФАКТОР УМАЛЕНИЯ ДОСТОИНСТВА ЧЕЛОВЕКА ТРУДА	92
<b>Байбурин Р. И.</b> К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР»	106
<b>Гончарова Н. А.</b> ГЕНДЕРНЫЙ РАЗРЫВ В ОПЛАТЕ ТРУДА В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА УВАЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА ТРУДА	116
<b>Гурьева Л. А.</b> ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА РЕГИСТРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ БЕЗРАБОТНОГО В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ	129

**СТАТЬИ ПОБЕДИТЕЛЯ И ПРИЗЕРОВ КОНКУРСА ТВОРЧЕСКИХ РАБОТ  
УЧАЩИХСЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ,  
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ  
И ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА**

<b>Скорикова Д. А. ПРОБЛЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ САМОИДЕНТИФИКАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>142</b>
<b>Устамчук А. А. НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ВНЕСЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ</b>	<b>153</b>
<b>Суйунтбекова А. Н. КОНСТИТУЦИЯ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ</b>	<b>162</b>

**СТАТЬИ УЧАСТНИКОВ КОНКУРСА ТВОРЧЕСКИХ РАБОТ,  
НАГРАЖДЕННЫХ СПЕЦИАЛЬНЫМИ ПРИЗАМИ И БЛАГОДАРСТВЕННЫМИ  
ПИСЬМАМИ СОВЕТА ПРИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЕ, ТЮМЕНСКОЙ  
РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫПУСКНИКОВ  
ТЮМЕНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

<b>Галеева А. Д. НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ (РАБОТА НАД ОШИБКАМИ)</b>	<b>170</b>
<b>Ишметова В. Р. ОБЗОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОПРАВOK В КОНСТИТУЦИЮ</b>	<b>177</b>

**СТАТЬИ СТУДЕНТОВ, ПРИЗНАННЫХ ПОБЕДИТЕЛЯМИ  
В ХОДЕ РАБОТЫ СЕКЦИЙ**

<b>Белоусов Н. А. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАНКРОТСТВА ЗАСТРОЙЩИКОВ</b>	<b>188</b>
<b>Гордеева А. А. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ГРАЖДАН: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ</b>	<b>204</b>

<b>Зёма А. В. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА В ВИДЕ ЗАЙМА: ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)</b>	<b>213</b>
<b>Корчагин М. А. РОБОТ НЕ ВИНОВАТ? ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТ- ВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ИСКУССТВЕННЫМ ИН- ТЕЛЛЕКТОМ</b>	<b>224</b>
<b>Салямова Я. Э. УЧАСТИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕ- ЛАМ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕС- ПЕЧЕНИЯ</b>	<b>232</b>
<b>Ткач А. Е. НЕКОТОРЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>240</b>
<b>Чеминава Т. К. ОБЪЯСНЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙ- СКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>251</b>