

Нравственные императивы в праве

2020
№ 1–2

ISSN 2309-1614

Научный юридический журнал
(г. Москва)

«Impératifs moraux du Droit»
«Moral imperatives of Law»
«Imperativi morali del Diritto»
«Imperativos morales de Derecho»
«Imperativos morais do Direito»

Учредители:

И.В. Понкин,
РОО «Институт государственно-
конфессиональных отношений и права»

Ответственный за выпуск редактор

Понкин И.В., доктор юридических наук,
профессор.

Технический редактор выпуска

Сидорова С.Н.

Редакционный совет:

Богатырев А.Г., доктор юридических
наук, профессор;

Догадайло Е.Ю., доктор юридических
наук, профессор;

Еремян В.В., доктор юридических наук,
профессор;

Кузнецов М.Н., доктор юридических наук,
профессор, почётный работник высшего
профессионального образования;

Понкин И.В., доктор юридических наук,
профессор;

Соловьёв А.А., доктор юридических наук,
доцент;

Емелина Л.А., кандидат юридических
наук, доцент.

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Нравственные императивы в праве» обязательна. Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции. Редакция присланные рукописи не возвращает, в переписку не вступает.

Контактный адрес электронной почты технической службы: i@lenta.ru

Контактный почтовый адрес технической службы –
(строго в следующем написании) «117525, Москва, а/я 49, Понкину И.В.»

Электронная версия журнала доступна по адресу: <http://moscou-ecole.ru>

Содержание номера

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Котенков С.В. О государственной поддержке стартапов в Российской Федерации 3

Понкин И.В. О правовой оценке действий по воспрепятствованию функционированию зданий религиозного назначения (храмов) и посещению их верующими в условиях «режима повышенной готовности» и «самоизоляции» 10

НАУЧНЫЙ ДЕБЮТ

Удалова О.С. Требование политической нейтральности служебного поведения государственного гражданского служащего 23

Кангина Е.Н. Определение понятия «умный город» 42

Ильин Д.Н. Сроки в конституционном праве Российской Федерации 47

РЕЦЕНЗИИ

Забейворота А.И. О сложной правовой и биоэтической проблеме медицинской стерилизации 53

Котенков С.В. О государственной поддержке стартапов в Российской Федерации ¹

Решающим детерминантом устойчивого позитивного и с необходимой положительной динамикой социально-экономического развития страны является развитие и укрепление инновационной деятельности, осуществление надлежащего её обеспечения. Значение создания, внедрения и использования новых технологий в производственных процессах тем более повышается, если ставится задача о достижении темпа роста национальной экономики выше среднемирового показателя.

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2018–2020 годах в качестве задач прочное закрепление нашли такие понятия, как прорывные продукты, прорывное развитие. Подобными категориями оперирует и Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642. Общей целью прорывного развития обоснованно рассматривать и позиционировать качественное улучшение условий жизни российских граждан. Если рассматривать составляющие задачи, то органам публичной власти определены, главным образом, два направления приложения усилий. Первое – это технологическое и инновационное развитие национальной экономики. Второе как социальное обязательство власти перед гражданами – обеспечение широких возможностей для самореализации перспективных талантливых людей.

¹ **Котенков Сергей Валерьевич** – магистрант факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статье выполнен обзор отечественных публикаций по проблематике реализации стартапов в Российской Федерации. Подчёркивается важность малых форм хозяйствования в генерировании инновационной деятельности. Рассмотрены инструменты государственной поддержки стартапов. Обосновывается вывод, что в общих мерах государственной поддержки малого и среднего предпринимательства по предоставляемым преференциям стартап-проекты инновационного характера должны занимать приоритетное положение.

Ключевые слова: стартапы, инновационная деятельность, государственное управление, малое предпринимательство.

Kotenkov S.V. State support for startups in the Russian Federation.

The article provides a review of domestic publications about the problems of startups' implementation in the Russian Federation. The importance of small forms of business in the producing of innovation is emphasized. The tools of state support of startups are considered. The article concludes that in general measures of state support for small and medium-sized enterprises, startup projects of an innovative nature should take a priority.

Keywords: startups, innovation, public administration, small business.

Стартапы как проекты, при удачном варианте завершающиеся созданием новых жизнеспособных инновационных предприятий, представляют собой способ объединения и воплощения обоих направлений.

Несмотря на то что российские исследователи не считают данный способ основным для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития², а также отмечается, что лишь 10–15 % российских стартапов оказываются удачными³, это ничуть не умаляет ответственности органов публичной власти по формированию благоприятных условий и оказанию мер поддержки для их реализации.

Нормы права изначально, как первооснова должны стимулировать и побуждать инновационную деятельность и реализацию стартап-проектов. Поскольку данный уникальный ресурс, как и возможность в одностороннем порядке определять общие правила, принадлежат органам публичной власти⁴, это их прямая и основная задача – задать направление развития данной сферы общественных отношений. В КНР, к примеру, действует более 50 законов и подзаконных актов для поддержки инновационной деятельности. Рядом специалистов данная страна признаётся как лучшее место для реализации стартапов⁵.

Основными нормативными правовыми документами, регулирующими инновационное предпринимательство в России, являются Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (в действ. ред.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020), Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – СИР-2020).

Поскольку одним из итогов СИР-2020 является выход на рынок жизнеспособных технологических предприятий, а также сформированность условий для их непрерывного воспроизводства и развития, обоснованно обратиться к рейтингу стран по основанию качества условий благоприятствования ведению бизнеса – Doing business. Исследование ежегодно проводят специалисты группы

² Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд. – М.: Наука, 2005. – 343 с.

³ Бондаренко Т.Г., Исаева Е.А. Стартапы в России: Актуальные вопросы развития // Наукоедение. – 2015. – Т. 7. – № 5. – С. 1–12.

⁴ Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 529 с.

⁵ Юрченко Н.Ю., Вивчарик А.А. Использование зарубежного опыта стимулирования инновационной деятельности в условиях российской экономики // Инновации и инвестиции. – 2020. – № 6. – С. 20–24.

Всемирного банка (США). Принимаются во внимание десять показателей, по каждому из которых стране определяется место в мировом рейтинге. Для анализа взяты текущий⁶ и 2012 год⁷ (как фактически первый год реализации СИР-2020). В качестве зарубежной страны для сравнения приведена Республика Корея.

Табл. 1 (составлена автором)

Показатели исследования <i>Doing business</i> / Страны / Сравнимые годы	Российская Федерация		Южная Корея	
	2012	2020	2012	2020
Место в рейтинге	120	28	8	5
Процесс регистрации предприятий	111	40	24	33
Процесс получения разрешений на строительство	178	26	26	12
Процесс подключения к системе электроснабжения	183	7	11	2
Процесс регистрации собственности	45	12	71	40
Кредитование	98	25	8	67
Защита инвесторов	111	72	79	25
Налогообложение	105	58	38	21
Международная торговля	160	99	4	36
Обеспечение исполнения контрактов	13	21	2	2
Процесс ликвидации предприятий	60	57	13	11

Следует указать на серьёзные улучшения по практически всем представленным позициям и правильные тенденции, взятые органами государственной власти Российской Федерации. Вместе с тем проблемными моментами остаются защита инвесторов, налогообложение и международная торговля – если не все из них, то по крайней мере первый и третий имеют исключительное значение для прорывного характера развития национальной экономики. Кроме того, исследователи отмечают, что создание новых рабочих мест в стране происходит в основном не за счёт сектора малого и среднего предпринимательства, что также свидетельствует об общей неблагоприятной среде предпринимательской и инвестиционной деятельности⁸.

⁶ Doing Business 2020 / Исследование группы Всемирного банка // <<https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>>.

⁷ Doing Business 2012 / Исследование группы Всемирного банка // <<https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2012>>.

⁸ Бухвальд Е.М. Переживет ли малый бизнес России шок 2020 года? // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – Т. 10. – № 5. – С. 1319–1335.

Для оценки достаточности мер государственной поддержки стартапов обоснованно обратиться к рассмотрению рейтинга стран по индексу инноваций – The Global Innovation Index⁹. Совместную работу по его составлению проводят Международная бизнес-школа INSEAD (Франция), Всемирная организация интеллектуальной собственности (Швейцария) и Корнеллский университет (США). Учёту подлежат 82 различных переменных, в целом характеризующие существующие условия для осуществления инноваций, а также фактические результаты их воплощения в конкретной стране.

Табл. 2 (составлена автором)

Исследование The Global Innovation Index / Страны / Сравниваемые годы	Российская Федерация		Южная Корея	
	2012	2020	2012	2020
<i>Место в рейтинге</i>	51	47	21	10
Индекс	37,9	35,6	53,9	56,1

Проводимая российскими органами государственной власти работа по стимулированию инновационной деятельности в стране явно имеет на порядок меньший размах, чем того требует настоящая ситуация и задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Разумеется, созданием рамочных условий роль государства не ограничивается, поскольку наличие ряда программных документов в сфере малого и среднего предпринимательства не может гарантировать ожидаемого результата¹⁰. Ускорителями инновационной активности выступают инновационная инфраструктура, среда и культура¹¹.

Несомненно, стартапы действуют в несколько иных условиях, нежели рядовые субъекты МСП. Органами публичной власти создаются условия льготного кредитования, налогообложения и финансирования, развивается инфраструктура инновационной деятельности. Осуществляется поддержка бизнес-инкубаторов, акселераторов, кластеров, технопарков. Именно здесь стартапы получают необходимую экспертную оценку и поддержку. По линейке инструментов поддержки инновационного бизнеса Россия идёт в ногу с общемировыми

⁹ Доклад «Глобальный инновационный индекс». 2020 // <<https://www.globalinnovationindex.org/Home>>. Доклад «Глобальный инновационный индекс». 2012 // <<https://www.wipo.int/publications/ru/details.jsp?id=247&plang=RU>>.

¹⁰ Бухвальд Е.М. Малый бизнес России: что ожидать в ближайшей перспективе? // Вестник Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. Сер. «Экономические науки». – 2020. – № 1. – С. 114–128.

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 1. – Ст. 216.

В ред. от 18.10.2018 – СПС «Гарант».

практиками. Политика России по активизации инновационной деятельности основывается на государственно-частном и муниципально-частном партнёрстве.

Между тем успех партнёрства публичной власти и субъектов МСП обеспечивают достаточные экономические ресурсы. Государственное финансирование инноваций в Китае выросло за последние двадцать лет с одного процента национального дохода до трех. В налоговом законодательстве КНР предусматривается вычет в 75 % от сумм инвестиционных расходов¹². В Российской Федерации в 2018 году государственное финансирование технологических инноваций составило около 0,5 % валового национального дохода¹³, государственные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в процентном отношении к ВВП – 1 % (в 2010 году – 1,13 %) ¹⁴. В 2018 году удельный вес организаций, занимающихся технологическими инновациями, в общем числе организаций в промышленном производстве достиг уровня 19,8 % (в 2010 году – 9,1 %) ¹⁴.

Действенным инструментом финансирования стартапов выступают венчурные фонды, привлекающие средства частных инвесторов к инновационным компаниям на ранних стадиях развития. Венчурный рынок в России находится в стадии развития¹⁵. Лидером по количеству венчурных сделок и сумме привлечённых инвестиций в России традиционно остается сектор информационных технологий. В 2018 году сделки в секторе информационных технологий составили 94 % от общей суммы всех сделок на рынке. Доли секторов биотехнологий и промышленных технологий составили, соответственно, 3,3 % и 2,7 % ¹⁶.

В настоящее время в России действует 181 венчурный фонд (53 из которых с участием государственного капитала и располагают долей 35 % от совокупного объёма рынка). Совокупная капитализация действующих венчурных фондов госсектора увеличилась на 14 % по сравнению с 2018 годом и составила 1,389 млрд долл. Основной вклад обеспечивают фонды с участием АО «Российская венчурная

¹² Юрченко Н.Ю., Вивчарик А.А. Использование зарубежного опыта стимулирования инновационной деятельности в условиях российской экономики // Инновации и инвестиции. 2020. № 6. С. 20-24.

¹³ Индикаторы инновационной деятельности: 2020: Статистический сборник / Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский, Е.И. Евневич и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 336 с. Группа Всемирного банка // <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD?locations=RU>>.

¹⁴ Российский статистический ежегодник. 2019: Статистический сборник / Росстат. – М., 2019. – 708 с.

¹⁵ Бондаренко Т.Г., Исаева Е.А. Стартапы в России: актуальные вопросы развития // Наукоедение. – 2015. – Т. 7. – № 5. – С. 1–12.

¹⁶ Обзор российского рынка прямых и венчурных (PE&VC) инвестиций за 2019 год // <<http://www.rvca.ru/upload/files/lib/RVCA-yearbook-2019-Russian-PE-and-VC-market-review-ru.pdf>>.

компания»¹⁷. К примеру, государственным Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в период с 2012 по 2019 год было поддержано свыше 24 тыс. проектов.

Обоснованно выделить следующие проблемы и тенденции с реализацией стартапов в России.

1. Значительный инновационный потенциал, которым обладает Россия, не реализуется должным образом, в немалой степени – потому, что у бизнеса отсутствует на него спрос и желание внедрять и использовать новые технологии в производственном процессе¹⁸. В целях активного продвижения технологических стартапов государству следует постоянно работать над стимулированием внутреннего спроса на инновационную продукцию и технологии.

2. Российский малый бизнес характеризуется как обладающий высокой инвестиционной пассивностью¹⁹ и ригидностью к инновациям. Финансовые и материальные предпочтения, предоставляемые органами публичной власти, надлежит увязывать с инвестиционной политикой молодых компаний, их инвестированием в своё собственное развитие. Компания закономерно должна развиваться: из малого предпринимательства переходить в среднее, далее – крупное, расширять географию рынка своей продукции. «Непременным условием успеха такой политики выступает и её базирование на началах государственно-частного и муниципально-частного партнерства»²⁰.

3. Необходимо надлежащим образом обеспечить защиту прав на объекты интеллектуальной собственности. Повышенная охрана законом права на результаты инновационной деятельности должна способствовать тому, чтобы инженеры-новаторы задавались целями реализации своих проектов именно в России. Это необходимое и базовое условие для развития рыночной экономики как защита частной собственности, конкуренции, обеспечение свободного выхода на рынок новых хозяйствующих субъектов.

4. Необходимы согласованные действия по всей вертикали государственного управления²¹. Кроме того, созданию оптимальных

¹⁷ Там же.

¹⁸ *Игнатова Т.В., Черкасова Т.П.* Интеграция технологических факторов и институциональных условий перехода к инновационному типу экономического роста // *Journal of Economic Regulation.* – 2019. – Т. 10. – № 2. – С. 72–82. *Черкасова Т.П., Шубина Л.В.* Общественные организации как институциональный инструмент публичной политики поддержки среднего и малого предпринимательства в России // *Государственное и муниципальное управление: Учёные записки.* – 2020. – № 3. – С. 219–227.

¹⁹ *Бухвальд Е.М.* Переживёт ли малый бизнес России шок 2020 года? // *Экономика, предпринимательство и право.* – 2020. – Т. 10. – № 5. – С. 1319–1335.

²⁰ *Бухвальд Е.М.* Малый бизнес России: что ожидать в ближайшей перспективе? // *Вестник Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых. Сер. «Экономические науки».* – 2020. – № 1. – С. 114–128.

²¹ *Попадюк Т.Г.* Проблемы жизнеспособности стартапов: зарубежный опыт // *Сборник по итогам проведения всероссийской научно-практической конференции «Стратегии бизнеса и их интернационализация».* – М., 2020. – С. 246–250.

условий для развития инвестиционных и инновационных процессов способствовали бы дополнительные меры по борьбе с коррупцией и теневой экономикой. По сообщению Федеральной службы по финансовому мониторингу, в 2018 году теневая доля в общем объёме ВВП России составила более 20 триллионов рублей, что в процентном отношении к общему внутреннему валовому продукту составляет примерно 20 %.

5. Необходимо создание высококачественной системы образования, ибо «упуская из внимания фактор интеллектуального капитала, при этом вкладывая в инновации огромнейшие финансовые средства, можно понести большие убытки, не достигнув намеченных результатов»²².

6. Назрело проведение соответствующей информационной работы с населением. Государственным и общественным организациям необходимо на постоянной основе работать по продвижению идей предпринимательской инициативы, чтобы как можно больше людей выбирали собственный бизнес как свой дальнейший карьерный путь.

Таким образом, меры государственной поддержки стартапов в целом необходимо наращивать, в первую очередь в рамках государственно-частного и муниципально-частного партнёрства. Технологические компании на ранних стадиях развития должны занимать приоритетное положение в комплексе мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Органам публичной власти надлежит стимулировать спрос на инновации у коммерческих организаций и предприятий, а также развитие производства, использующее новые технологии. Меры по борьбе с коррупцией и теневой экономикой будут способствовать активизации платёжеспособного спроса на инновации. Обеспечивая выход на рынок и дальнейшее развитие новых хозяйствующих субъектов, изначально ориентированных на использование инновационных технологий, публичная власть тем самым усиливает конкуренцию. Возникает возможность «встряхнуть» положение устоявшихся на рынке хозяйствующих субъектов, предлагающих аналогичные товары и услуги, и дополнительно их побудить к инновационной активности.



²² Казакова А.М. Венчурное инвестирование инновационных проектов: современные тенденции его развития на примере Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки // Вестник Евразийской науки. – 2018. – Т. 10. – № 5.

Понкин И.В. О правовой оценке действий по воспрепятствованию функционированию зданий религиозного назначения (храмов) и посещению их верующими в условиях «режима повышенной готовности» и «самоизоляции»²³

1. Здания храмов (культурные здания) и иные здания и объекты, специально предназначенные для богослужений, не входят в круг зданий, учреждений и других объектов, доступ к которым приостановлен нормативными правовыми актами органов государственной власти города Москвы и Московской области в целях противодействия распространению коронавирусной инфекции COVID-2019

Анализ Указов Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 18.04.2020) «О введении режима повышенной готовности» и от 11.04.2020 № 43-УМ (ред. от 18.04.2020) «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве», а также Постановлений Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ (ред. от 18.04.2020) «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» и от 11.04.2020 № 177-ПГ (ред. от 18.04.2020) «Об утверждении Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области в период действия режима

²³ **Понкин Игорь Владиславович** – доктор юридических наук, профессор, член Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.

Заключение (от 18.04.2020) посвящено правовому анализу ряда актов и действий органов власти по воспрепятствованию функционированию зданий религиозного назначения (храмов) и посещению их верующими в условиях «режима повышенной готовности» и «самоизоляции».

Ключевые слова: светскость государства, автономный нормативный порядок в сфере религии, пандемия, COVID-2019, коллективные религиозные свободы, ограничения в сфере религии.

Ponkin I.V. On the legal assessment of actions by impairing the functioning of religious buildings (churches) and visits to their believers in a "high alert" and "self-isolation".

The Conclusion (dated 04/18/2020) is devoted to the legal analysis of a number of acts and actions of the authorities to prevent the functioning of religious buildings (temples) and visiting them by believers in the conditions of "high alert" and "self-isolation".

Keywords: secularity of the state, autonomous regulatory order in the field of religion, pandemic, COVID-2019, collective religious freedoms, restrictions in the field of religion.

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»²⁴ показывает, что на культовые здания (в том числе здания храмов) и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний (по смыслу пунктов 1 и 2 статьи 16, статей 21 и 21.1 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О свободе совести и о религиозных объединениях»), **не распространяется напрямую действие** правовых норм указанных правовых актов, которыми было приостановлено посещение определённого круга территорий, зданий, строений и сооружений (второй абзац пункта 3.1 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ, подпункт 2 пункта 8 и др. нормы Постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ). Также не подпадают культовые здания и под действие пункта 4.1 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ, приостанавливающего *«посещение гражданами территорий, зданий, строений, сооружений (помещений в них), где осуществляется деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, указанная в приложении 3 к настоящему указу, с учётом особенностей, установленных в нём»*. При этом важно отметить, что здания религиозного назначения не подпадают под понятие «общественные места» (понимаемое по смыслу второго абзаца пункта 3.1 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ).

Богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, совершаемые религиозными организациями и их религиозными служителями (по смыслу пунктов 1 и 2 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»), определённо, не входят в круг предметов действий, мероприятий и услуг, посещение соответствующих объектов для получения которых временно приостановлено Указом Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (в том числе пунктами 3 и 4 этого Указа) и Постановлением Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ.

Религиозные обряды и церемонии, совершаемые религиозными организациями и их религиозными служителями, не относятся к числу «досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных²⁵, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий», посещение которых временно приостановлено указанными правовыми актами.

²⁴ Выводы настоящего заключения верны и в отношении аналогичных нормативных правовых актов других субъектов Российской Федерации. Однако, чтобы не перегружать настоящее заключение, в нём рассмотрены только федеральные, московские городские и московские областные правовые акты.

²⁵ При всей очевидности связи религии с культурой. – *Прим. авт. заключения.*

Совершенно очевидно, что функциональное предназначение зданий религиозного назначения (храмов) непосредственно и неотъемлемо связано с приёмом (принятием) групп верующих (прихожан) и с проведением в отношении них (с их присутствием) религиозных служб, обрядов, церемоний, совершением действий по так называемому религиозному окормлению и попечению (религиозные обряды, таинства), являющимся по своим содержанию и природе иными, нежели публичные услуги или коммерческие услуги.

2. Неправомерность установления правовыми актами субъектов Российской Федерации правовых норм, запрещающих функционирование храмов, проведение богослужений в них, а также их посещение верующими гражданами (в случае, если бы такие нормы были напрямую установлены)

Фактический (де-факто) запрет функционирования на определённое время, выраженный словами «временное приостановление», в отношении храмов, включая приостановление проведения богослужений в них и ограничение посещения их верующими, – **не может быть установлен органами государственной власти субъектов Российской Федерации**, в том числе города Москвы и Московской области, так как, в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ, *«права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»*.

При этом важно учитывать, что согласно части 3 статьи 56 Конституции РФ, даже в условиях чрезвычайного положения (которое в настоящее время не введено) не подлежат ограничению ряд прав и свобод, в том числе предусмотренные статьёй 28 Конституции РФ, а именно – *«свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними»*.

Пунктом 2 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» ясно установлено, что *«богослужения, другие религиозные обряды и церемонии беспрепятственно совершаются...»*. То есть действие этой правовой нормы, учитывая части 3 и 2 статьи 55 Конституции РФ, может быть приостановлено только федеральным законом, с использованием формулировки, обладающей необходимой нормативной определённой, позволяющей ясно и однозначно понять её правовой смысл, не прибегая к сложной процедуре её интерпретации.

Следует подчеркнуть, что в Указе Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ и Постановлении Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ не содержится правовых норм, прямо запрещающих функционирование храмов, проведение богослужений в них, а также их посещение верующими гражданами.

3. Правовые основания и условия возможного установления временных ограничений функционирования зданий религиозного назначения (храмов)

Полагаем юридически возможным введение нормативными правовыми актами федерального уровня правовых норм, устанавливающих временное приостановление функционирования зданий религиозного назначения, в отношении которых доказано (подтверждено, выявлено) наличие случаев заболевания коронавирусной инфекцией лиц, относящихся к религиозному персоналу (религиозных служителей, а также работников), непосредственно осуществляющих религиозные богослужения, без участия которых такие богослужения не могут быть проведены, или существенного числа прихожан. При этом полагаем разумным и юридически обоснованным возможное установление на федеральном уровне прямого запрета посещения зданий религиозного назначения гражданами, у которых выявлено заболевание (инфицированность) коронавирусной инфекцией COVID-2019, и совместно проживающими с ними лицами, а также лицами, контактировавшими с иными больными COVID-19 и/или осуществлявшими в нормативно определённые периоды поездки в страны, посещение которых влечёт необходимость самоизоляции на установленный период (пункты 9.2 и 9.3 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ; пункты 2 и 3 Постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ), и даже лицами старше 65 лет.

При этом считаем необоснованным, неправомерным и незаконным применять по отношению абсолютно ко всем зданиям религиозного назначения (безотносительно фактических обстоятельств) и всем верующим требования, определяющие фактические запреты функционирования храмов и запреты посещать храмы.

4. Незаконность действий по произвольному воспрепятствованию деятельности религиозных организаций в части проведения ими богослужений, других религиозных обрядов и церемоний

Часть 3 статьи 148 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) устанавливает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или проведению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний. И исключения для сотрудников государственных органов там не сделано. Равно как продолжают действовать статьи 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 286 «Превышение должностных полномочий» и 330 «Самоуправство» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020) устанавливает административную ответственность за воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания (часть 1 статьи 5.26). И исключения для сотрудников государственных органов там тоже не сделано.

Полагаем, что органы государственной власти федерального уровня вправе и вполне способны оперативно выработать с руководством централизованных религиозных организаций согласованные позиции (в том числе посредством соглашений)²⁶ и на их основе принять нормативные правовые акты, устанавливающие меры по обеспечению соблюдения санитарных норм в зданиях религиозного назначения (храмах), включая меры по обеспечению нахождения в них людей на безопасном друг от друга расстоянии, по систематической дезинфекции храмовых помещений, включая их проветривание и реализацию иных противоэпидемиологических мер, с учётом конкретной эпидемиологической ситуации на территории каждого конкретного субъекта Российской Федерации и прогноза по развитию эпидемиологической ситуации. Если это не сделано государственными органами (не осуществлены договоренности в целях поиска

²⁶ Тем более что ряд централизованных религиозных организаций вполне учёл сложность и опасность обстановки. См., например: Заявление Священного Синода в связи с распространением коронавирусной инфекции // <<http://www.patriarchia.ru/db/text/5605165.html>>. Патриарх Кирилл призвал воздержаться от посещения храмов из-за коронавируса // <<https://www.kommersant.ru/doc/4307947>>. – 29.03.2020. Инструкция настоятелям приходов и подворий, игуменам и игумениям монастырей Русской Православной Церкви в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции // <<http://www.patriarchia.ru/db/text/5608607.html>>. – 17.03.2020. Циркуляр Митрополита Крутицкого и Коломенского, Управляющего московской епархией от 12.04.2020 № 2028 преосвященным викариям, благочинным, игуменам и игумениям монастырей, настоятелям приходов Московской епархии // <<https://mepar.ru/documents/circulars/2020/04/12/121374/>>.

оптимальных решений) в каких-то субъектах Российской Федерации или отдельных их районах, то, полагаем, следует считать, основываясь на конституционных нормах и нормах Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», что здания религиозного назначения открыты для верующих, которые вправе их посещать в богослужебных и иных религиозных целях без всякого риска быть привлечёнными к административным наказаниям за посещение таких зданий и за нахождение в них (при соблюдении определённого ужесточённого санитарного режима пребывания в храме).

Важно отметить, что действующим законодательством Российской Федерации сотрудники полиции не наделены полномочиями, позволяющими им произвольно закрывать храмы и налагать административные взыскания на их посетителей – верующих за посещение храмов и нахождение в них.

При этом имеет место правовая коллизия, состоящая в следующем.

Указами Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ и от 11.04.2020 № 43-УМ, Постановлениями Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ и от 11.04.2020 № 177-ПГ не установлены напрямую запреты и ограничения функционирования зданий религиозного назначения и их посещения верующими (гражданам только рекомендовано «*воздержаться от посещения религиозных объектов*» – сама формулировка здесь предусматривает, что религиозные объекты могут продолжить функционировать в каких-то режимах). Также нет прямого полного запрета функционирования зданий религиозного назначения и в актах главных государственных врачей города Москвы и Московской области²⁷. Более того, Предписание главного государственного санитарного врача по Московской области О.М. Михайловой от 12.04.2020 № 210-06, судя по доступной информации²⁸, допускало функционирование зданий религиозного назначения в определённом ужесточённом санитарном режиме пребывания людей в храме, в том числе «*совершать богослужения только при участии клира храма, а также сотрудников и волонтеров, присутствие которых необходимо*».

²⁷ См., например: Постановление Главного государственного санитарного врача по Московской области от 22.03.2020 № 10 «О введении ограничительных мероприятий в организациях и на объектах» // <http://50.rosпотребнадзор.ru/news/-/asset_publisher/w7Ci/content/постановление-главного-государственного-санитарного-врача-по-московской-области-от-22-03-2020-№-10-о-введении-ограничительных-мероприятий-в-организациях-и-на-объектах>. Предписание Главного государственного санитарного врача по городу Москве Е.Е. Андреевой от 10.04.2020 № 2П «О проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» // <<http://77.rosпотребнадзор.ru/images/files/2.pdf>>.

²⁸ См.: Циркуляр Митрополита Крутицкого и Коломенского, Управляющего московской епархией от 12.04.2020 № 2028 преосвященным викариям, благочинным, игуменам и игуменьям монастырей, настоятелям приходов Московской епархии // <<https://mepar.ru/documents/circulars/2020/04/12/121374/>>.

Однако Указ Мэра Москвы от 11.04.2020 № 43-УМ (ред. от 18.04.2020) и Постановление Губернатора Московской области от 11.04.2020 № 177-ПГ (ред. от 18.04.2020) не предусматривают возможностей свободного посещения храмов верующими. И на практике верующие, пришедшие в храм на службу, могут быть произвольно привлечены к ответственности, в соответствующих случаях, по статье 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения» или статье 20.6.1 «Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020), а также по статье 3.18.1 «Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы» Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45 (ред. от 01.04.2020) «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», статье 3.6 «Нарушение требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории Московской области» Закона Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ (ред. от 04.04.2020) «Кодекс Московской области об административных правонарушениях», что, на наш взгляд, является спорным и вызывает сомнение в правомерности такого правоприменения.

Указанная ситуация, по сути, де-факто являющаяся запретом на посещение зданий религиозного назначения и богослужения в них и вызванная пробелами и коллизиями в правовом регулировании, способствует возникновению конфликтных ситуаций, не может быть признана нормальной и требует законодательного урегулирования.

5. Законодательно установленные полномочия государственных органов и их должностных лиц по введению ограничительных мероприятий в отношении организаций и объектов, в том числе культовых зданий (храмов)

Согласно законодательству Российской Федерации, должностные лица органов внутренних дел, в том числе полиции, не наделены полномочиями произвольно закрывать здания религиозного назначения (препятствовать их посещению гражданами), такие действия находятся вне пределов компетенции органов внутренних дел.

Вместе с тем, в соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 51 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», **главные государственные санитарные врачи и их заместители наделены полномочием** при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, **«выносить мотивированные постановления о**

введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в организациях и на объектах» (то есть, формально, на любых объектах).

Однако при этом следует отметить, что здания религиозного назначения, в силу конституционных гарантий (статьи 14 и 28 Конституции РФ) и детализирующих их гарантий Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» (пункт 2 статьи 15, пункт 2 статьи 16, статья 4 и др.), а также международно-правовых гарантий, обладают определённой нормативной автономностью, их нормативный режим деятельности регулируется собственным автономным нормативным порядком соответствующей религиозной организации (прежде всего – централизованной). И этот режим, в силу пункта 2 статьи 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», подлежит признанию и уважению светским государством, то есть его органами власти. При этом такое регулирование (в том числе в силу верховенства норм Конституции Российской Федерации) минимизирует возможности произвольного и избыточного вмешательства главных государственных санитарных врачей и их заместителей в вопросы функционирования религиозных организаций, являющиеся их внутренними делами.

Являются вполне разумными и юридически обоснованными стремление и попытки органов государственной власти убедить руководство централизованных религиозных организаций попросить, призвать верующих минимизировать посещение храмов, попросить верующих претерпеть некоторые ограничения на религиозных службах либо призвать их не посещать храмы на определённый период и т.д.

Пункт 8 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ, гласящий: *«Рекомендовать гражданам воздержаться от посещения религиозных объектов»*, – изложен юридически корректно и не вызывает сомнений (в части соответствия полномочиям Мэра Москвы и в части разумной обоснованности). Равным образом, и пункт 7 Постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ, которым гражданам рекомендовано *«воздержаться от посещения религиозных объектов»*, – так же изложен юридически корректно.

Важно подчеркнуть, что речь идёт именно о рекомендации, а не о нормативном запрете с жёсткими санкциями за его несоблюдение. На это указывает не только употребление лексической конструкции *«рекомендовать гражданам воздержаться»* (даже не рекомендовать прекратить посещать, отказаться посещать, соблюдать запрет или ограничение, а именно рекомендовать воздержаться), но и закрепление этой рекомендации в акте отдельным пунктом (в Указе Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ – до пункта 9 «Обязать граждан» (а не в этом пункте), в Постановлении Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ – после пункта 5 «Обязать» (а не в этом пункте)).

В указанных нормах правовых актов высших должностных лиц города Москвы и Московской области, помимо всего прочего, отражено понимание и признание того, что вопросы ограничения конституционной свободы вероисповедания находятся вне компетенции этих должностных лиц.

Также отметим, что Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» не содержит правовых норм, которые могут быть истолкованы как устанавливающие основания для введения органами государственной власти субъектов Российской Федерации запретов функционирования зданий религиозного назначения, учитывая при этом конституционную гарантию части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой *права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства* (поэтому Президент РФ не может делегировать и соответствующие правомочия высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации).

6. Необоснованность фактического отказа установить в нормативных правовых актах города Москвы и Московской области возможность посещения богослужений в зданиях религиозного назначения (храмах) при условии соблюдения необходимых мер защиты от заражения коронавирусной инфекцией

Полагаем, что отказ от установления исключения из общего запрета гражданам покидать «места проживания (пребывания)» (пункт 12.3 Указа Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ, подпункт 3 пункта 5 Постановления Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ) для посещения гражданами (при определенных условиях строгого соблюдения мер защиты от заражения инфекцией) зданий религиозного назначения в целях участия в богослужении или религиозных обрядах, по сути дела, является неправомерным, так как при таком подходе абсолютно не учитывается важность участия для верующих граждан в богослужениях (особенно – в Пасхальном богослужении) и в результате происходит де-факто приравнение верующих граждан, пришедших в храм, к «праздношатающимся» лицам, нарушающим возложенную на всех граждан обязанность не покидать места проживания (пребывания), за исключением ряда установленных случаев.

Светское государство, действуя в рамках своей компетенции, не вправе произвольно вмешиваться, вторгаться в исключительно внутрирелигиозные (канонические) вопросы, не относящиеся к компетенции государства. К числу таких вопросов относится и решение священников проводить богослужение в храме, независимо от наличия при этом в храме прихожан. В силу принципа автономности религиозных объединений и корреспондирующего ему запрета вмешательства государства во внутренние дела религиозных объединений, государство обязано признавать и уважать²⁹ не противоречащие конституционным нормам исключительные правомочия религиозных организаций и гарантировать возможности самостоятельного, полностью дискреционного восприятия, определения и решения религиозными организациями указанных вопросов. Попытки иной интерпретации фундаментальных основ светскости государства и норм об автономности религиозных объединений, их разделении с государством идеологизируют и искажают содержание принципа автономности религиозных объединений, ведут в результате к искажению понимания светскости государства, к её выхолащиванию³⁰.

Отметим также, что по вопросу об автономности религиозных организаций Европейский суд по правам человека и Европейская комиссия по правам человека приняли ряд решений, имеющих существенное значение для рассмотрения этого вопроса, в том числе выражающих следующие позиции: свобода религии, гарантированная Конвенцией, предполагает, что религиозному объединению будет предоставлена возможность действовать свободно от произвольного вмешательства со стороны государства (§§ 62 и 78 постановления ЕСПЧ от 26.10.2000 по делу «Хасан и Чауш против Болгарии»; пункт «с» § 80 постановления ЕСПЧ от 15.09.2009 по делу «Миролюбов и другие против Латвии»); автономия религиозных объединений находится в самом центре защиты, предоставляемой статьей 9 Конвенции, и подлежит признанию государством (§ 41 постановления ЕСПЧ от 03.02.2011 по делу «Зибенхар против Германии»; § 62 постановления ЕСПЧ от 26.10.2000 по делу «Хасан и Чауш против Болгарии»; § 58 постановления ЕСПЧ от 23.09.2010 по делу «Шют против Германии»; пункт «d» § 80 постановления ЕСПЧ от 15.09.2009 по делу «Миролюбов и другие против Латвии»). Более того, в решении от 06.12.2011 по делу «Андреас Баудлер против Германии» ЕСПЧ совершенно определённо

²⁹ Рассматривая понятие «уважать» – в значении, отраженном в § 37 Постановления ЕСПЧ по делу «Кэмпбэлл и Козенс против Соединённого Королевства» от 25.02.1982. См. также: *Понкин И.В.* К вопросу о содержании понятия уважения государством внутренних установлений религиозных организаций // *Религия и право.* – 2015. – № 2. – С. 10–15.

³⁰ Подробнее см.: *Ponkin I.V., Ryabykh P., Ponkina A.I.* Sur la reconnaissance de la compétence exclusive des groupements religieux afin d'instaurer leur structure intrinsèque et les normes intérieures des relations en tant qu'une des garanties de la liberté de la conscience dans l'État démocratique // *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale.* – 12 novembre 2012. – № 34.

признал, что существует определённый круг вопросов взаимоотношений внутри религиозного объединения, который регулируется исключительно каноническими регламентирующими нормами (lex canonica, церковное право, то есть иной, помимо правовой, системы нормативной регламентации отношений и поведения членов, участников и нанимаемых по контракту работников религиозного объединения). Следовательно, нет необходимых и достаточных юридических и фактических оснований приравнивать религиозные организации к любым иным организациям, поскольку такое приравнивание полностью игнорирует их особый статус в качестве именно религиозных организаций и уникальную правовую специфику регулирования их деятельности, которые гарантируются статьей 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, обеспечивающей защиту индивидуальной и коллективной свободы вероисповедания.

7. Необходимость закрепления отдельных исключений из установленных нормативными правовыми актами города Москвы и Московской области запретов – для снятия препятствий верующим посещать религиозные объекты (в том числе богослужения в храмах)

Важно отметить, что органы государственной власти города Москвы и Московской области в принятых ими правовых актах закрепили многочисленные исключения из установленных ими запретов, в результате чего эти запреты не являются абсолютными и не действуют в отношении многих категорий граждан и организаций. В частности, сделаны исключения для обширного круга коммерческих организаций и их работников. Но при этом фактически отказывая верующим в праве на посещение здания религиозного назначения по более чем существенным для них (верующих) причинам, в том числе и прежде всего на Пасху и на Пасхальной неделе, но одновременно разрешая функционирование бизнес-предприятий («непрерывно действующие организации» и мн. др.), органы власти, тем самым, утверждают приоритеты интересов извлечения прибыли предпринимателем по отношению к конституционным правам верующих на свободное вероисповедание, включая посещение зданий религиозного назначения и участие в религиозных службах (богослужениях, другие религиозных обрядах и церемониях, совершаемых религиозными организациями и их религиозными служителями), что является явным и чрезмерным дисбалансом в защите конституционных прав и свобод граждан.

В настоящее время широко известны массовые случаи одновременного нахождения большого числа людей в помещениях магазинов (и супермаркетов), органов государственного и муниципального управления, работы значительного числа строителей на стройках (по состоянию на 16.04.2020 это продолжалось как в Москве, так и в Московской области на целом ряде объектов), при которых

имеются риски заражения коронавирусной инфекцией. Но при этом власти не рассматривают возможность конструктивного решения проблемы организации и проведения богослужений (прежде всего – пасхальных) при соблюдении мер по минимизации рисков заражения (если, к примеру, богослужение будет проведено на улице, на прихрамовой территории с обеспечением санитарных норм удалённости людей друг от друга), что позволило бы минимизировать риски для общественного здоровья.

Постановлением Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ вполне разумно допускается приобретение гражданами продуктов питания не в территориально самом ближайшем магазине, а в ближайшем продуктовом гипермаркете, тем самым признаётся наличие реальных, объективно существующих условий (когда во многих населенных пунктах нет нормальных продуктовых магазинов и аптек в «шаговой доступности» с доступными ценами (тем более в садовых товариществах в Московской области, что уж говорить об иных субъектах Российской Федерации)).

Однако важно принимать во внимание, что для многих верующих посещение храма на Пасху, посещение храма для крещения младенца, вызов священника в больницу к умирающему (инкурабельному больному в терминальной стадии заболевания) для совершения таинства исповеди, Соборования и Причастия, в других случаях несопоставимо важнее покупки продуктов питания или выгуливания собаки.

Следует также отметить, что существенный, но игнорируемый риск передачи и распространения коронавирусной инфекции³¹ связан с деятельностью продавцов и товароведов гипермаркетов, водителей такси, курьеров-доставщиков и многими другими профессиями. Измерение температуры у указанных работников раз в день при их допуске к рабочему месту необходимо, но недостаточно. Все эти виды деятельности не имеют столь высокой степени конституционной защиты, как право граждан свободно исповедовать религию, включающее право свободно посещать богослужения в зданиях религиозного назначения (храмах).

³¹ Есть проблема риска передачи и распространения коронавирусной инфекции в связи с деятельностью сотрудников ГИБДД, Росгвардии и иных органов, контактно осуществляющих проверку документов граждан (паспортов, QR-кодов и иных документов). Эти сотрудники успевают за смену проверить огромное количество документов, держав их в руках, и на защитные перчатки на руках (или на руки без перчаток) этих сотрудников, а также на форменную одежду (низ рукавов) вполне может при контакте с инфицированным лицом попасть (и попадает) инфекция, которая после этого может попасть к другим проверяемым ими людям (нет никаких подтверждений, что после каждого касания проверяемого лица сотрудник органа внутренних дел меняет защитные перчатки на новые или тщательно их дезинфицирует), вдобавок сотрудники доставляют эту инфекцию после службы себе домой. – Прим. авт. заключения.

Органы государственной власти, отказавшись от введения режима всеобщего (тотального) жёсткого запрета выхода людей на улицы и их передвижения по городу, установив при этом ряд исключений для многих категорий организаций из нормы о временном приостановлении работы предприятий и других организаций, признали тем самым невозможность (или нерациональность) чрезмерных ограничений прав и свобод граждан, с учётом необходимости сохранения экономики.

Учитывая жизненную важность для верующих граждан (в их восприятии и позиционировании) сохранения возможности проведения религиозных богослужений (прежде всего на Пасху) в зданиях религиозного назначения, даже при условии существенного ограничения численности присутствующих в храмовых помещениях верующих граждан и при условии обеспечения необходимых мер защиты от заражения коронавирусной инфекцией, полагаем обоснованным рекомендовать органам государственной власти города Москвы и Московской области принять соответствующие решения, предоставляющие указанную возможность для верующих граждан.

Выводы. На сегодня сложилась весьма противоречивая и конфликтотенная ситуация в регулировании функционирования зданий религиозного назначения (храмов) в условиях «режима повышенной готовности», которая требует законодательного разрешения. Для решения этой проблемы органы государственной власти должны урегулировать эти вопросы посредством принятия нормативного правового акта на основе согласования позиций с централизованными религиозными организациями, воздерживаясь от произвольного административного закрытия зданий религиозного назначения и от применения насильственного выдворения верующих из храмов, от привлечения их к ответственности за посещение храма, ограничившись требованиями строгого соблюдения санитарных норм в зданиях религиозного назначения, в том числе посещающими их гражданами.

* * * * *

Удалова О.С. Требование политической нейтральности служебного поведения государственного гражданского служащего³²

Вводная часть

Актуальность тематического горизонта политической и идеологической нейтральности служебного поведения государственного гражданского служащего определяется множеством факторов, в числе которых основными выступают недооценка значения требования (принципа) политической нейтральности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих в общем объёме предъявляемых к служебным деятельности и поведению указанных лиц, исполнению ими своих должностных полномочий, детерминированная такой недооценкой недостаточность правового закрепления императивов политической (и более широко – идеологической) нейтральности государственного гражданского служащего, механизмов обеспечения и контроля вышеозначенной нейтральности.

Предшествующей причиной всего этого, как мы обоснованно считаем, является недостаточная исследованность и объяснённая всех этих вопросов на концептуально-теоретическом уровне, недостаточная научно-правовая проработанность этих вопросов.

Вопросов политической (и шире – идеологической) нейтральности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих, проблем обеспечения такой нейтральности частично (в той или иной мере или в тех или иных аспектах) касались в

³² **Удалова Ольга Сергеевна** – магистрант факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Статья посвящена исследованию тематического горизонта политической и идеологической нейтральности служебного поведения государственного гражданского служащего. В статье изложены ключевые проблемы в этой сфере. Автор статьи представляет свою концепцию интерпретации этих вопросов.

Ключевые слова: политическая и идеологическая нейтральность, публичное управление, государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий.

Udalova O.S. Demanding political neutrality of official conduct of a public civil servant.

The article is devoted to the study of the thematic horizon of the political and ideological neutrality of the service behavior of a civil servant. The article outlines the key problems in this area. The author of the article presents his concept of interpretation of these questions.

Keywords: political and ideological neutrality, public administration, state civil service, state civil servant.

своих трудах Ю.Е. Аврутин, Г.В. Атаманчук, А.Г. Барабашев, В.М. Баранов, И.Н. Барциц, В.К. Ботнев, Е.Ю. Бочарова, И.А. Василенко, Ю.В. Гимазова, Е.Ю. Киреева, А.В. Оболонский, Е.В. Охотский, И.В. Понкин, Т.И. Толмачева, О.И. Чепунов и др.

Нормативную, эмпирическую и иную источниковую основу нашего исследования составили: законодательство и официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; законодательство целого ряда зарубежных государств (Великобритания, Германия, КНР, США, Франция); международные документы, а также документы ряда международных организаций. Кроме того, был изучен значительный круг зарубежной и отечественной научной литературы по теме исследования. Теоретическую основу настоящего исследования составили теоретические концепции профессиональной этики государственных служащих (Е.В. Охотский, Е.Ю. Киреева и др.), теория девиантологии государственного управления (И.В. Понкин³³), теоретическая концепция резистентности и резильентности системы государственного управления (И.В. Понкин), теоретические концепции принципа нравственности в государственном управлении (И.В. Понкин, Е.В. Аристов), социологические концепции государственной службы (В.Д. Граждан, Е.В. Охотский, и др.), теоретические концепции конституционного дизайна государственности и конституционной идеологии (И.Н. Барциц и др.), общетеоретические концепции морали (А.А. Гусейнов и др.).

Научная новизна нашего исследования предопределена комплексной разработкой автором ранее недостаточно исследованного круга вопросов правовой и этической природы, нормативно-правовых оснований, особенностей, императивов, онтологии принципа политической нейтральности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих, приоритетных направлений и перспектив развития государственной политики в этой сфере, новаторским авторским проектировочным дизайном исследования и оригинальными авторскими подходами к уяснению названных вопросов, а также полученными научными результатами.

Результатом настоящего исследования явились нижеследующие авторские, **обладающие научной новизной положения**:

1. Принцип политической нейтральности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих в общем объеме требований, предъявляемых к служебной деятельности и поведению указанных лиц, исполнению ими своих должностных полномочий, занимает одно из

³³ Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 301 с. Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.

ключевых мест по своему очень высокому политико-правовому, административно-правовому, деонтологическому и организационному значению, что определяется следующим:

– указанный принцип воплощает в конституционном дизайне государственности и организации системы государственного управления разграничение политического и административного управления, выступает в этом «важной несущей силовой конструкцией» резистентности и резильентности системы государственного управления в отношении негативных внешних и внутренних воздействий;

– указанный принцип реализует конституционный принцип равенства всех лиц перед законом и судом, в том числе в части доступа к зачислению и прохождению государственной службы;

– указанный принцип реализует конституционный императив запрета на установление какой-либо идеологии в качестве общего государственной или общеобязательной.

2. Понятие «политическая нейтральность» как императивный постулат (принцип) в отношении государственных гражданских служащих, связывающий таковых в их профессиональной служебной деятельности и профессиональном служебном поведении, возникло в зачаточном состоянии практически сразу же с появлением и становлением первых государств, а с развитием теории государственного управления (в части разграничения политического и административного управления) и теории правового государства получило своё интенсивное наполнение конкретизированным правовым и деонтологическим (нравственным) содержанием.

3. Исследование зарубежного законодательства по заявленной теме (круг государств, опыт которых был нами исследован, шире трёх указанных в наших работах) позволило сделать вывод, что не все государства артикулированно закрепляют и активно применяют принцип политической нейтральности в отношении государственных гражданских служащих (в прямой постановке этого требования), однако в любом случае (во всех исследованных государствах) этот принцип связывает правовую онтологию профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих.

4. Для Российской Федерации (с учётом зарубежного опыта) мы полагаем необходимым:

– совершенствование нормативной правовой базы в части более точной формулировки определения концепта «политическая нейтральность» (применительно к государственным гражданским служащим и их профессиональной служебной деятельности и профессиональному служебному поведению);

– совершенствование системы мониторинга и контроля этичности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих в общем объёме требований, предъявляемых к служебной деятельности и

поведению указанных лиц, исполнению ими своими должностных полномочий;

– совершенствование правового регулирования дисциплинарной и административно-правовой ответственности государственных служащих.

1. Содержание и природа принципа политической нейтральности государственных гражданских служащих

История государственной службы неразрывно связана с возникновением государств.

И со времён появления первых государств их высшим властям требовались мелкие чиновники (служащие) для осуществления практической деятельности органов публичного управления³⁴.

С глубокой древности известны трудны древних философов Китая, Греции, Рима по государственному управлению. Но очень продолжительное время теория государственного управления формировалась в рамках политологической мысли и только в конце XIX века стала оформляться как самостоятельная область научных исследований. Возникновение понятия «политическая нейтральность» сопряжено с развитием науки о государственном управлении и появлением в XIX веке концепции раздвоения (дихотомии) государственной власти.

Генезис понятия «нейтральность» взаимосвязан с таким понятием, как «нейтральный». Толковый словарь Ефремовой толкует термин «нейтральный» как: «I прил. 1. Не примыкающий ни к одной из сторон в споре, обсуждениях, в политической борьбе и т.п. 2. Никого не затрагивающий, одинаково относящийся ко всем. 3. Не дающий ни щелочной, ни кислотной реакции. 4. Не оказывающий никакого – ни полезного, ни вредного – действия. II м. разг. Тот, кто соблюдает нейтралитет»³⁵.

Суть рассматриваемой концепции состоит в том, что государственное управление «делится на политическое и административное руководство»³⁶.

Идея разграничения в общем объёме государственной власти двух составных частей – политической и административной – впервые формализованно была отражена в работе Александра Вивьена «Очерки

³⁴ Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 529 с. – С. 18.

³⁵ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-образовательный. – М., 2000. <<https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/195001/Нейтральный>>. Здесь и далее дата фиксации информации – 25.05.2020.

³⁶ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2015.

об администрировании» 1845 года, во всяком случае – так принято считать³⁷.

Как известно, суть идеи такого разграничения государственной власти состоит в том, что позиционируются 2 ключевые функции государства: политическая (задает общие векторы развития и формирует правовой порядок) и административная (применение законов, обеспечение функционирования аппарата)³⁸.

Почти через четверть века концепция раздвоения (дихотомии) государственной власти получила своё развитие в создании и оформлении теории государственного управления. Большой вклад в разработку данной теории внёс Вудро Вильсон, который в своем известном труде «Наука государственного управления» писал: «наука администрирования должна будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления»³⁹. Вудро Вильсон создал форму «административной эффективности», посоветовав применять в государственном управлении оптимальные и эффективные методы организации управления бизнесом. Он научно обосновал, что «бюрократия должна была превратиться в инструмент профессионального управления с его принципами “иерархии и разделения функций”, основываясь на том, что найм государственных служащих должен осуществляться исходя из их высокой профессиональной подготовки и компетентности»⁴⁰.

Вудро Вильсон, развивая идею концепции раздвоения государственной власти сформулировал положение о «разделении политических и административных функций в механизме государства, прагматично исходя из постулата, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата»⁴¹. Иными словами, деятельность государственных служащих должна быть независима от действующей политической конъюнктуры.

Научный труд Вильсона предварил появление концепции «рациональной бюрократии» Макса Вебера, которая оказала высокое влияние на совершенствование социально-экономической науки в XX веке.

³⁷ Жирков Р.П., Стефаниди Л.Ю. Этика государственной службы и государственного служащего: Учебное пособие. – СПб.: Интермедия, 2014. – 162 с. – С. 25.

³⁸ Трифонов Ю.Н. Государственная власть как социальный феномен: теоретико-методологический аспект // Современное общество и власть. – 2016. – № 1. – С. 16–25.

³⁹ Wilson W. The study of administration [Наука государственного управления] // Political science. – 1887. – Quarterly 2. – P. 197.

⁴⁰ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Логос, 2001. – 200с. – С. 12.

⁴¹ Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: В 2 т. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – Т. 1. – С. 117.

Макс Вебер считал «идеальным административно-государственное управление, построенное на жестких бюрократических принципах: авторитарная власть руководителя, который принимает решения, отдаёт распоряжения подчинённым и контролирует их исполнение. Задача служащих государственной администрации при этом заключалась только в том, чтобы применять управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего и разрабатывались определённые правила государственного администрирования»⁴². Вебер также считал, что «подлинной профессией настоящего чиновника не должна быть политика»⁴³.

Хотя в последующим концепт раздвоения (дихотомии) государственной власти был подвергнут критике и уступил место другим теориям государственного управления, по мнению В.Д. Граждана, возникновение этого концепта повлекло следующие последствия: «Во-первых, она заложила теоретический фундамент новой науки о государственной службе, которая формировалась как новая ветвь административного права и политологии. Государственная служба концентрировалась на проблемах формирования государственной администрации, рекрутирования, расстановки и обучения государственных служащих таким образом, чтобы они могли действовать с максимальной эффективностью и экономичностью. Во-вторых, дихотомия между политиками и администраторами дала удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной государственной службы – особого вида профессиональной деятельности. Утверждалось, что, поскольку государственные служащие являются только исполнителями той политики, которая определяется политическими руководителями, нет необходимости в том, чтобы государственные служащие были непосредственно ответственными перед избирателями. И в-третьих, дихотомия власти привела к конституированию и установлению основных принципов организации государственного управления, государственной службы и формирования их кадрового состава. В соответствии с ними все официальные лица, отвечающие за политику, должны избираться или назначаться выбранными официальными лицами на короткий период времени, а все государственные служащие (аппаратные работники) должны отбираться на основе системы оценок профессиональных качеств и находиться в должности столь долго, сколь долго они сохраняют профессиональную компетентность и эффективность»⁴⁴.

⁴² *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Логос, 2001.

⁴³ *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Логос, 2001.

⁴⁴ *Гражданин В.Д.* Государственная гражданская служба. 5-е изд., перер. и доп. – М.: Юрайт, 2015.

Как отмечал В.С. Комаровский, позиция Макса Вебера о «необходимости сохранения государственным служащим политической нейтральности воспринято сегодня и политической и административной науками. О “неполитичности” чиновничества как норме для всех развитых в экономико-правовом отношении государств много пишут сегодня и отечественные авторы: служащий обязан действовать в соответствии с правовыми актами, но не политическими установками; быть свободным от какого бы то ни было партийного влияния; не руководствоваться политическими симпатиями или антипатиями при подборе кадров; не создавать в государственных органах партийных организаций и т.д.»⁴⁵. По мнению того же автора, «корпус государственных служащих предстает перед нами в облике двуликого Януса. Один лик – конституционный, формально-юридический: госслужащий неполитичен, ревностен в исполнении и соблюдении законов, профессионален, компетентен, лоялен к законно избранной или назначенной политической власти. Другой лик – реальный. И эта реальность весьма далека от официального имиджа, декларируемой нормативности, причём даже в самых развитых государствах»⁴⁶.

Концепт «политическая нейтральность» как императивный постулат (принцип) в отношении государственных гражданских служащих, связывающий таковых в их профессиональной служебной деятельности и профессиональном служебном поведении, возник в зачаточном состоянии практически сразу же с появлением и становлением первых государств, а с развитием теории государственного управления (в части разграничения политического и административного управления) и теории правового государства получил своё интенсивное наполнение конкретизированным правовым и деонтологическим (нравственным) содержанием.

2. Принцип политической нейтральности государственных гражданских служащих в законодательстве Российской Федерации

В данной главе разберем на сколько реализовано требование «политической нейтральности» для государственных служащих в законодательстве Российской Федерации.

Понятие «политическая нейтральность» в части применения к гражданской службе в законодательстве России – это относительно новый термин. Его появление связано с колоссальной перестройкой общественно-политического режима и правовой системы в начале 90-х годов XX века, как следствие – с реформированием института гражданской службы.

⁴⁵ *Комаровский В.С.* Государственная служба и средства массовой информации: Курс лекций. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2003.

⁴⁶ *Комаровский В.С.* Государственная служба и средства массовой информации: Курс лекций. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2003.

Согласно части 2 и 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации, признается идеологическое и политическое многообразие⁴⁷. Таким образом, каждый гражданин свободен от жёсткого влияния и давления государства на своё мировоззрение, в полной мере свободен в проявлении и выражении политических предпочтений.

Но гражданская служба накладывает ряд ограничений на служащего на эти свободы, гарантированные Конституцией.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 (в ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», государственные служащие призваны: «соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений» и «не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений»⁴⁸.

Пункт 7 статьи 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴⁹ полностью повторил принцип соблюдения нейтральности из Указа Президента Российской Федерации № 885.

Статьёй 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵⁰ установлены запреты, связанные с гражданской службой:

– пункт 13 запрещает «использовать должностные полномочия в интересах политических партий»;

– пункт 14 запрещает «создавать в государственных органах структуры политических партий»;

– пункт 36 допускает «участие на безвозмездной основе в управлении политической партией».

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵¹ дублирует эти нормы для муниципальных служащих.

⁴⁷ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.08.2002. – № 33. – Ст. 3196. В ред. от 16.07.2009 – СПС «Консультант Плюс».

⁴⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215. В ред. от 16.12.2019 – СПС «Консультант Плюс».

⁵⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215. В ред. от 16.12.2019 – СПС «Консультант Плюс».

В 2010 году в соответствии с Международным кодексом поведения государственных должностных лиц (Резолюция № 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996)⁵² и Модельным кодексом поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11.05.2000 № R (2000))⁵³ был разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23.12.2010 содержит основные принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих:

«соблюдать беспристрастность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений;

государственные (муниципальные) служащие в своей деятельности не должны допускать нарушение законов и иных нормативных правовых актов исходя из политической, экономической целесообразности либо по иным мотивам»⁵⁴.

Во исполнение подпункта «б» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”»⁵⁵ и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵⁶ Министерством труда и социального развития РФ были разработаны Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утверждены Минтрудом

⁵¹ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.03.2007. – № 10. – Ст. 1152. В ред. от 16.12.2019 – СПС «Консультант Плюс».

⁵² Международный кодекс поведения государственных должностных лиц / Принят Резолюцией № 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 // <https://static.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml>.

⁵³ Recommendation № R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials [Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11.05.2000 № R (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих»] / Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000 // <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>>.

⁵⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих / Одобрено решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21) // СПС «Консультант Плюс».

⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений федерального закона «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант Плюс».

⁵⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228. В ред. от 24.04.2020 – СПС «Консультант Плюс».

России 08.11.2013)⁵⁷, где в перечне антикоррупционных мероприятий указано: «разработка и принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации»⁵⁸. «Основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»⁵⁹ стал Типовой кодекс.

Этические кодексы были разработаны многими министерствами и ведомствами. Например, Приказом ФССП РФ от 12.04.2011 № 124 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы судебных приставов»⁶⁰, Приказом Росрезерва от 05.04.2019 № 98 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Росрезерва»⁶¹ и др. Но все они не формируют новых определений политического или аполитического поведения госслужащего, а просто копируют «принцип соблюдения нейтральности» из пункта 7 статьи 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶².

Как справедливо писал А.М. Кузнецов, анализируя российское законодательство в части требования «политической нейтральности» поведения государственного служащего: «на государственной и муниципальной службе не должно быть места политическим симпатиям и антипатиям. При этом в отношении чиновника речь не идёт о запрете на свои собственные политические убеждения. Другое дело, в каких формах чиновник реализует свои взгляды и проявляет свою партийность. Никто не запрещает государственному и муниципальному служащему состоять членом той или иной политической партии.

⁵⁷ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции / Утверждены Минтрудом России 08.11.2013 // <<https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26>>.

⁵⁸ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции / Утверждены Минтрудом России 08.11.2013 // <<https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26>>.

⁵⁹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих / Одобрено решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21) // СПС «Консультант Плюс».

⁶⁰ Приказ ФССП РФ от 12.04.2011 № 124 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. – 2011. – № 5.

⁶¹ Приказ Росрезерва от 05.04.2019 № 98 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Росрезерва» // СПС «Консультант Плюс».

⁶² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215. В ред. от 16.12.2019 – СПС «Консультант Плюс».

Но [сугубо] партийные обязанности и поручения ему надлежит выполнять вне службы, вне своего рабочего места. Служащим надлежит следовать воле закона, а не воле партийного органа»⁶³.

Для контроля за соблюдением государственными служащими требований к служебному поведению, а также в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции»⁶⁴ был принят Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»)⁶⁵.

Но несмотря на то что поведение государственного служащего регламентировано законами, указами, кодексами и созданием комиссий по соблюдению требований к служебному поведению, предметом обсуждения остаются многие вопросы относительно возможностей и модальностей (способов) определения нравственных и дисциплинарных ограничений (в том числе запретов) для государственных гражданских служащих.

Согласно оценкам экспертов, остаётся немало вопросов к устройству осуществления комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов своих полномочий: «во-первых, хотя комиссии созданы в каждом органе, но большая их часть работает лишь формально, зачастую не принимая ни одного значимого решения. Более того, по законодательству эти решения носят не нормативный, а лишь рекомендательный характер, что ограничивает возможности их использования. Во-вторых, работа данных комиссий осуществляется лишь эпизодически, преимущественно на основании жалоб на поведение служащих или после проведения проверки их деятельности. Это не позволяет создать в государственном или муниципальном органе постоянный институт проверки и контроля за дисциплиной служащих, выявить наиболее характерные нарушения и разработать меры для их преодоления. В-третьих, данные о самих комиссиях и их решения достаточно закрыты и не позволяют

⁶³ Кузнецов А.М. Этика государственной и муниципальной службы: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата. – М.: Юрайт, 2019.

⁶⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228. В ред. от 24.04.2020 – СПС «Консультант Плюс».

⁶⁵ Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.07.2010. – № 27. – Ст. 3446. В ред. от 19.09.2017 – СПС «Консультант Плюс».

общественным институтам контролировать и влиять на государственную и муниципальную службу. В частности, на сайтах приводится лишь информация о времени собраний комиссий и изредка – о её постоянных членах. Самая важная для общества информация – о самих служащих, дела которых рассматриваются на заседании комиссии, о повестке дня, о полном составе комиссий, о принятых в отношении служащих решениях и контроле за их исполнением – всё это остается закрытым для широкой общественности. В-четвёртых, как подчёркивают И. Левакин и Д. Трифонова, в работе комиссий сделан акцент именно на вопросах урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, а вопросы нарушения этических норм на данных заседаниях практически не рассматриваются»⁶⁶.

3. Принцип политической нейтральности государственных гражданских служащих в законодательствах зарубежных государств

В данной части статьи нами будет рассмотрен опыт некоторых зарубежных государств – США, Франции, Китая, Великобритании и Германии – в отношении закрепления и реализации концепта политической нейтральности служебного поведения государственного служащего. Требуется сравнить законодательство ряда государств в области регулирования поведения государственных служащих для выработки рекомендаций по возможному реформированию действующего законодательства Российской Федерации.

США

В 1939 году Конгрессом был принят Закон Хэтча, запретивший государственным служащим «принимать активное участие в политических кампаниях, включая сбор пожертвований и пропаганду, а также использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии»⁶⁷. Закон многократно подвергался критической оценке, и в 1993 году Конгресс пересмотрел Закон Хэтча: отныне государственным служащим разрешалось «принимать участие в политической жизни в любых формах (начиная от наделяния правом выставлять свою кандидатуру и заканчивая возможностью носить знаки отличия определённой партии на работе). Вместе с тем масштаб изменений был существенно ограничен. Во-первых, он затронул статус только федеральных государственных служащих. Во-вторых, прежние ограничения остались в силе для тех чиновников, которые проходят службу в некоторых агентствах и службах (например, сотрудники ЦРУ,

⁶⁶ Андреев М.А. Проблема этического поведения государственных и муниципальных служащих в современных нормативных документах Российской Федерации // История и архивы. – 2017. – № 1 (7). – С. 136–142.

⁶⁷ Федеральный закон США «О предупреждении и пресечении вредной политической деятельности» («Закон Хэтча») // <<https://employment.laws.com/hatch-act-text>>.

Департамента юстиции, Службы высших руководителей, судей административного права»⁶⁸. Наряду с Законом Хэтча, в США действует обязательный для всех госслужащих Кодекс этики правительственной службы⁶⁹. В 1990 году было также создано Управление по делам правительственной этики (The Office of Government Ethics). Несмотря на развитую законодательную базу госслужбы США, таковую продолжают реформировать, развивать; как отмечает Е.Ю. Бочарова, «США отличается от других стран высоким уровнем политизированности государственной службы»⁷⁰.

Франция

Как указывает И.А. Василенко, «во Франции раньше, чем в других западноевропейских странах, завершился процесс централизации, произошло обособление госаппарата от гражданского общества, возникла профессиональная бюрократия, основанная на спецификации функций, разделении труда и дифференциации ролей»⁷¹. Действующее французское законодательство довольно подробно регламентирует формирование и деятельность государственной службы в стране. Как пишет А.В. Оболонский, нормативно-правовой базой для определения статуса государственной службы являются: Конституция 1958 года, Закон от 13.07.1983 «О правах и обязанностях служащих» и Закон от 11.01.1984 «Об общем положении центральной госслужбы»⁷². Но публичная служба Франции не исчерпывает себя только этими законами, «количество административных воздействий, которые регламентируют публичную службу очень велико»⁷³.

Как пишет В.И. Александров, в 2007 г. Законом Франции о модернизации государственной службы была создана единая Комиссия по этике взамен трех комиссий, существовавших ранее. Комиссия по этике занимается всеми вопросами, касающимися возникновения конфликта интересов у государственных служащих и должностных лиц⁷⁴. По мнению указанного автора, «опыт Франции по созданию Комиссии по этике можно охарактеризовать как успешный»⁷⁵.

⁶⁸ Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 64 с.

⁶⁹ Кодекс этики правительственной службы // <<https://www.oge.gov/web/OGE.nsf>>.

⁷⁰ Бочарова Е.Ю. Особенности регулирования этики государственной службы в США // Государственное управление. – 2011. – № 29.

⁷¹ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Уч. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016.

⁷² Государственная служба: комплексный подход / Под ред. А.В. Оболонского, А.Г. Барабашева, М.А. Краснова. – М.: Дело АНХ, 2009. – 512 с. – С. 162.

⁷³ Алон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах: Учебное пособие. – Санкт-Петербург: НОИР, 2016. – 56 с. – С. 36.

⁷⁴ Александров В.И. Формирование структуры противодействия коррупции в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 39–52.

⁷⁵ Александров В.И. Формирование структуры противодействия коррупции в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 39–52.

В отношении принципа «политической нейтральности» государственные служащие Франции, согласно Н.В. Гороховой, являются одними из самых «свободных служащих в мире. Принцип свободы выражается прежде всего в свободе совести, свободе вступать в члены политической партии и праве выдвижения своей кандидатуры на выборах, не покидая своего поста»⁷⁶.

С другой стороны, как отмечает И.А. Василенко: «Декларируя свободу политических взглядов чиновников вне службы, французская правовая доктрина ограничивает её так называемой обязанностью сдержанности во время службы: на службе чиновникам рекомендуется отказаться от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений»⁷⁷.

Китай

Государственная служба Китая представляет высокий научный интерес, так как имеет очень богатую историю, насчитывающую не одно тысячелетие, в силу чего обладает очень высоким своеобразием.

Как отмечает А.П. Алексеенко, регулирование отношений в сфере государственной гражданской службы в КНР основывается на положениях, закреплённых в Конституции КНР от 1982 года (в ред. от 14.03.2004); Законе КНР «О государственной гражданской службе» от 27.04.2005; подзаконных актах министерств и ведомств; нормативных документах Китайской коммунистической партии⁷⁸.

Закон КНР 2005 года «О государственной гражданской службе» заменил Временное положение о государственных служащих, действующее с 01.10.1993⁷⁹. Новый закон оказался сильно политизированным. Как справедливо указывают исследователи, «особо подчеркивается, что система государственных служащих проводит курс и линию на расстановку кадров Коммунистической партии Китая, решительно отстаивает принцип партийного руководства кадрами» (статья 43 названного Закона). Говорится об обязанности следования партийным установкам и партийном руководстве кадрами, что, разумеется, входит в очевидное противоречие с веберовским принципом нейтральной квалификации⁸⁰. Таким образом, ни о каком разделении государственного управления на политическое и

⁷⁶ Горохова Н.В. Особенности современной государственной службы во Франции // Философия XX века: школы и концепции: Матер. науч. конф. к 60-летию философского факультета СПбГУ (СПб., 21.11.2000). – СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2001. – С. 60–62.

⁷⁷ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Уч. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016.

⁷⁸ Алексеенко А.П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2018. – № 4. – С. 109–115. – С. 109.

⁷⁹ Государственная служба: комплексный подход / Под ред. А.В. Оболенского, А.Г. Барабашева, М.А. Краснова. – М.: Дело АНХ, 2009. – 512 с. – С. 231.

⁸⁰ Государственная служба: комплексный подход / Под ред. А.В. Оболенского, А.Г. Барабашева, М.А. Краснова. – М.: Дело АНХ, 2009. – 512 с.

административное говорить не приходится, от государственно служащего требуют ангажированности партийной идеологией.

Как верно замечает А.В. Оболонский, «нынешняя идеология реформы госслужбы представляет своего рода гибридную попытку совместить нечто вроде азиатского варианта “merit system”⁸¹, т.е. экзамены, ежегодную оценку работы служащих и т.п., с принципом партийности»⁸².

Н.С. Кулешова отмечает, что «особенность китайских реформ заключается в сохранении их связи с китайскими традициями и культурой, с влиянием конфуцианства и особенностями политического процесса в стране. Особенность и в том, что все преобразования в Китае, в т. ч. в системе государственной службы, осуществляются под руководством Коммунистической партии Китая»⁸³.

На сегодняшний день ещё рано говорить об успехах или провале специфического реформирования китайской государственной службы, но точно можно отметить, что Китай занял второе место ведущих экономик мира⁸⁴, в том числе и благодаря своему бюрократическому аппарату. Поэтому нельзя однозначно сказать, что политизация госслужбы имеет только негативные последствия.

Великобритания

По словам М.Е. Афона, государственная служба Великобритании нередко ставилась исследователями в пример эффективности и рациональности координации государственных органов, грамотной реализации государственного управления⁸⁵.

Нынешнее положение институту гражданской службы Великобритании было определено перманентным реформированием системы администрации. В период в 1850–1870 гг. была проведена представляющая интерес реформа, которая стала известна под

⁸¹ Система заслуг (от англ. merit system) – практика продвижения и найма правительственных служащих, основанная на их компетентности, а не на их политических связях. Является противоположностью системы добычи (Афон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие. – СПб.: НОИР, 2016).

⁸² Оболонский А.В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 5–19. Оболонский А.В. На пути к новой модели бюрократии. Запад и Россия // Общественные науки и современность. – 2015. – № 5. – С. 7–27.

⁸³ Кулешова Н.С. Особенности трансформации государственной службы Китая в новых экономических условиях // Вестник Тамбовского университета. Сер. «Гуманитарные науки». – 2015. – № 4.

⁸⁴ Китай занял второе место в мировой экономике // <https://finance.rambler.ru/economics/39298712/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink>. – 06.03.2018.

⁸⁵ Афон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие. – Санкт-Петербург: НОИР, 2016. – 56 с. – С. 16.

названием «Доклада Норткота-Тревелияна»⁸⁶, который практически на сто лет определил положение госслужбы не только на территории Англии, но и за её пределами. Главным достижением этой реформы явилось, как известно, «разделение политической и административной сфер»⁸⁷. К середине XX века действующая на тот момент структура организации государственной службы утратила свою актуальность, и на смену ей пришел новый этап реформирования, который начался с Фултонского доклада⁸⁸. При продолжающем своё существование принципе нейтральности гражданской службы, комитетом Фултона была рекомендована модель (функционирует в США и Франции), в рамках которой «министр приводит с собой политических советников, образующих его кабинет. Члены кабинета уходят в отставку вместе с министром»⁸⁹.

Далее последовали реформы в период премьерства Маргарет Тэтчер, их результатом стало введение элементов рыночной системы в работу государственного аппарата и уход от унитарной государственной службы к так называемой системе «кванго» (quango) – «поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных агентств фактически частным организациям»⁹⁰.

Уместно отметить действующий в Великобритании Кодекс поведения гражданских служащих⁹¹, определяющий в отношении государственных гражданских служащих чёткий императив политической беспристрастности.

Германия

Современный порядок организации публичной (государственной) службы в ФРГ регламентируется следующими нормативными правовыми актами: Основной закон (Конституция) ФРГ от 23.05.1949 (в действ. ред.)⁹²; Закон ФРГ (ред. от 24.02.1997) «О государственной гражданской службе»⁹³; Закон ФРГ от 14.07.1953 (в действ. ред.)

⁸⁶ Доклад Норткота-Тревелияна [Northcote-Trevelyan Report] // <https://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf>.

⁸⁷ Саликов Д.Х. Институт государственной службы в Великобритании // Общество, экономика, управление. – 2017. – № 2. – С. 162–163.

⁸⁸ The Civil Service. Vol. 1: Report of the Committee 1966-68 / Доклад лорда Фултона // <<https://ru.scribd.com/document/283634741/Fulton-Committee-l->>.

⁸⁹ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. – М.: Логос, 2001.

⁹⁰ Оболонский А.В. Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 57–79. – С. 64.

⁹¹ Кодекс гражданского поведения для гражданских служащих [Civil Service values] // <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>

⁹² Основной закон ФРГ от 23.05.1949 // <<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>>.

⁹³ Закон о гражданской службе [Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts] // <https://www.gesetze-im-internet.de/ref_dg/BJNR032209997.html>

«О федеральных государственных служащих»⁹⁴; Положение о прохождении государственной службы в ФРГ от 15.11.1978⁹⁵; Федеральный дисциплинарный устав ФРГ от 20.07.1967.

Отмечается, что «законодательство Федеративной Республики Германия о государственной службе является одним из самых законченных и эффективных»⁹⁶.

Отношение к требованию «политически нейтрального» поведения госслужащего Германии претерпело изменения в послевоенные годы. Если в довоенные годы декларировалась идея «независимость и надпартийность государственного аппарата»⁹⁷, которая была дискредитирована в период нацизма, то уже после окончания войны роль политических партий в системе государственного управления значительно возросла. По мнению ряда авторов, «для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер»⁹⁸ и «в отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьере. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности»⁹⁹.

Анализ опыта организации государственной службы в части вопроса права государственных служащих на участие в самостоятельной политической деятельности вышеуказанных стран позволяет сделать вывод, что нет какого-то единого решения этого вопроса, каждая страна, можно сказать, уникальна в регламентировании государственной службы, основываясь на сложившемся опыте и политической конъюнктуре. «В некоторых западных странах государственным служащим не возбраняется заниматься политической деятельностью. Там считается, что ограничение государственных служащих в праве заниматься политической деятельностью есть ущемление их основного права как человека и гражданина – права на

⁹⁴ Bundesgesetzblatt, 1985, 1, s.479; BGBL, 3, 2030-2 // <<http://www.gesetze-im-internet.de/>>.

⁹⁵ Bundesgesetzblatt, 1990, 1, s.449; BGBL, 3, 2030-7 // <<http://www.gesetze-im-internet.de/>>.

⁹⁶ Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Сборник нормативных правовых актов / Под ред. И.Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 665 с.

⁹⁷ *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: Уч. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 494 с.

⁹⁸ *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Логос, 2001. – 200 с.

⁹⁹ *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Логос, 2001. – 200 с.

свободу слова и убеждений, провозглашенного Всеобщей декларацией прав и свобод человека»¹⁰⁰.

Заключение

Проведённое нами научное исследование позволило сделать следующие выводы.

Принцип политической нейтральности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих в общем объёме требований, предъявляемых к служебной деятельности и поведению указанных лиц, исполнению ими своих должностных полномочий, занимает одно из ключевых мест по своему очень высокому политико-правовому, административно-правовому, деонтологическому и организационному значению, что определяется следующим:

– указанный принцип воплощает в конституционном дизайне государственности и организации системы государственного управления разграничение политического и административного управления, выступает в этом «важной несущей силовой конструкцией» резистентности и резильентности системы государственного управления в отношении негативных внешних и внутренних воздействий;

– указанный принцип реализует конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, в том числе в части доступа к зачислению и прохождению государственной службы;

– указанный принцип реализует конституционный императив запрета на установление какой-либо идеологии в качестве общегосударственной или общеобязательной.

Понятие «политическая нейтральность» как императивный постулат (принцип) в отношении государственных гражданских служащих, связывающий таковых в их профессиональной служебной деятельности и профессиональном служебном поведении, возникло в зачаточном состоянии практически сразу же с появлением и становлением первых государств, а с развитием теории государственного управления (в части разграничения политического и административного управления) и теории правового государства получило своё интенсивное наполнение конкретизированным правовым и деонтологическим (нравственным) содержанием.

Исследование зарубежного законодательства по заявленной теме (круг государств, опыт которых был нами исследован, шире пяти указанных в работе) позволило сделать вывод, что не все государства артикулированно закрепляют и активно применяют принцип политической нейтральности в отношении государственных гражданских служащих (в прямой постановке этого требования), однако в любом случае (во всех исследованных государствах) этот принцип связывает

¹⁰⁰ Государственная служба и государственная власть // <<https://megalektsii.ru/s18808t6.html>>.

правовую онтологию профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих.

Все вышесказанное в отношении законодательства Российской Федерации (с учётом освещённого зарубежного опыта), полагаем, показывает необходимость:

– совершенствования нормативной правовой базы в части более точной формулировки определения концепта «политическая нейтральность» (применительно к государственным гражданским служащим и их профессиональной служебной деятельности и профессиональному служебному поведению);

– совершенствования системы мониторинга и контроля этичности профессиональной служебной деятельности и профессионального служебного поведения государственных гражданских служащих в общем объёме требований, предъявляемых к служебным деятельности и поведению указанных лиц, исполнению ими своих должностных полномочий;

– совершенствования правового регулирования дисциплинарной и административно-правовой ответственности государственных служащих.

* * * * *

Кангина Е.Н. Определение понятия «умный город»¹⁰¹

Последнее время понятие «умный город» (англ. – «*Smart City*») всё чаще встречается как в отечественных, так и в зарубежных источниках¹⁰². С 1994 года количество упоминаний термина «*Smart City*» возросло с 0 до 7000 в 2018–2019 годах¹⁰³. Популярность концепции обусловлена вновь разрабатываемыми стандартами «умных городов»¹⁰⁴, проектами стратегического характера, такими как «Москва – умный город 2030»¹⁰⁵, проект Минстроя России «Умный город» в рамках национальной программы «Цифровая экономика»¹⁰⁶ и т.д.

Определений «умного города» – сегодня множество, единой юридически закреплённой дефиниции нет, что, конечно, с одной стороны, осложняет общее понимание того, что данная концепция в себя включает и собой являет, а с другой стороны – определяет дополнительные возможности исследовать и развивать данную концепцию, разрабатывать новые варианты операционального определения «умный город» и связанных с этим технологий.

Для начала обратимся к некоторым российским источникам, в которых используется данное определение. Рассмотрим стратегию

¹⁰¹ **Кангина Евгения Николаевна** – магистрант кафедры регионального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Статья посвящена анализу дефиниций концепции «умный город» (*Smart City*) из российских, британских и испанских источников. Приведена классификация определений по общим компонентам, дано авторское определение «умного города».

Ключевые слова: «умный город», цифровизация, публичное управление городом, smart-технологии в управлении, мегаполис.

Kangina E.N. Definition of «Smart City» concept.

The article is devoted to the analysis of the definitions of the concept "Smart City" in Russian, British and Spanish sources. The classification of the definitions based on common components is given, the author's definition of a "smart city" is presented.

Keywords: smart city, digitalization, public management of the city, smart technologies in management, megalopolis.

¹⁰² На интернет-ресурсе Cyberleninka в 2020 году было опубликовано 1028 статей, посвящённых «умному городу», – см.:

<<https://cyberleninka.ru/search?q=умный%20город%20&page=1>>. – *Прим. авт.*

¹⁰³ *Логиновский О.В., Шестаков А.Л., Голлай А.В.* Формирование стратегии развития умных городов субъекта Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. – 2020. – № 2. <<https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-strategii-razvitiya-umnyh-gorodov-subekta-rg>>.

¹⁰⁴ Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город») Минстрой Российской Федерации // <<https://minstroyrf.gov.ru/docs/18039/>>.

¹⁰⁵ Сайт Мэра Москвы // <<https://2030.mos.ru/>>.

¹⁰⁶ Приказ Минстроя России от 24.04.2019 № 235пр «Об утверждении методических рекомендаций по включению мероприятий по цифровизации городского хозяйства в государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы формирования современной городской среды в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» // <<https://minstroyrf.gov.ru/docs/18508/>>.

города Москвы «Умный город – 2030»¹⁰⁷. Согласно изложенному в названном документе, «Москва 2030 – это инновационный город, использующий цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и услуг в городе, а также конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах»¹⁰⁸. Ознакомившись с данным определением, мы можем сделать умозаключение, что «умный город» – это некая принципиально новая и прогрессивная концепция, направленная на достижение процветания города во всех необходимых жителям сферах через цифровизацию и ИТ-технологии. Необходимо выяснить, чем принципиально будет отличаться новый – «умный» – город от старого, традиционного, в том числе и того, где уже использовались ИТ-технологии.

Скорее всего, «умный город», исходя из данного определения, имеет те же цели, что и традиционный, а именно: процветание, экономический рост, социальное развитие, сохранение и преумножение культуры, однако, в отличие от традиционного города, «умный город» будет достигать тех же целей через цифровизацию во всех сферах, чем сократит время на достижение этих целей и повысит эффективность работы самого механизма.

На официальном сайте Мэра Москвы концепция умного города определяется как «система, при которой существующие ресурсы городских служб используются наиболее оптимальным образом и обеспечивают наибольшее удобство жителям города»¹⁰⁹. Указанная дефиниция слишком абстрактна, содержательно размыта, не даёт чёткого понимания, что «умный город» в себя включает, и лишь создаёт общее видение того, что данная концепция обладает свойствами системы и улучшает жизнь жителей города. Если мы обратимся к национальной программе «Цифровая экономика», мы увидим, что одной из целей федерального проекта «Информационная инфраструктура» является «создание экосистемы внедрения цифровых технологий в строительстве и управлении городским хозяйством “умный город”»¹¹⁰. Однако определения понятия «умный город» мы не обнаружили, хотя при анализе данной программы мы видим, что в данной национальной программе «умный город» понимается как городская организация с внедрением цифровых технологий.

¹⁰⁷ Стратегия «Умный город – 2030» // <https://www.mos.ru/upload/alerts/files/3_Tekststrategii.pdf>.

¹⁰⁸ Стратегия «Умный город – 2030». Вводные материалы и общие принципы // <https://www.mos.ru/upload/alerts/files/1_Prezentaciya.pdf>.

¹⁰⁹ Слияние реального и виртуального. Как работает умный город? // <<https://www.mos.ru/city/projects/smartcity/>>.

¹¹⁰ Паспорт национального проекта национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // <https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf>.

Для того чтобы определить самую суть искомого понятия «Smart City», необходимо учитывать, что сам этот термин был заимствован из английского языка, именно поэтому целесообразно рассмотреть зарубежные подходы к данному определению.

Если мы обратимся к исследованию «Международного журнала информационного управления», то увидим следующее определение «умного города»: «Умные города – это те, что используют информационные и коммуникационные технологии для улучшения качества жизни граждан, экономики, транспорта, управления дорожным движением, окружающей среды и взаимодействия с правительством. Также их называют “цифровыми городами”, “информационными городами”, “интеллектуальными городами”, “городами знаний”¹¹¹. Примечательно, что оттенок понятия вследствие перевода может быть несколько иным. Более того, что следует из определения выше, даже коллеги из Соединённого Королевства используют различные синонимичные термины для определения «умного города» в зависимости от того, какую именно грань «умного города» они ходят подчеркнуть: его цифровую природу, информационную или же наукоёмкость и использование большого количества проводников, будь то современные сети 5G или другие связующие технологии (в английском языке такого рода связность отражается термином “links”¹¹²).

По мнению автора, в русском языке нет однозначного синонима, точно отражающего значение понятие «smart». В контексте города было бы разумно также использовать следующую интерпретацию: «умный» в значении «технологичный, наукоёмкий, требующий IT-технологий».

20 января 2020 г. проходил форум «умных городов» Япония-Барселона (Japan-Barcelona Smart City Forum). По данному форуму был опубликован доклад экономического и коммерческого отдела Посольства Испании в Токио¹¹³. Хорди Сирера (директор офиса «Общество знаний» Муниципального института информатики при Правительстве Барселоны) изложил своё видение концепции: «Умный город – это тот, который использует доступные технологии для улучшения качества жизни граждан, а главная ценность умного города – это способность соединять вместе информацию обо всем в городе для принятия эффективных решений посредством массового использования информационных и коммуникационных технологий». Очевидно, что данное определение – более полное, охватывает достаточно много важнейших компонентов, присущих «умному городу».

¹¹¹ *Ismagilova E., Hughes L., Dwivedi Y.K., Raman K.R.* Smart cities: Advances in research // International Journal of Information Management. – 2019. – Vol. 47. – P. 88–100. <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401218312738>>.

¹¹² Согласно Кембриджскому словарю, «link – это связка, звено, ссылка, цепочка» (<<https://dictionary.cambridge.org/ru/>>). – *Прим. авт.*

¹¹³ Доклад форума «умных городов» Япония-Барселона [Informe del Seminario: «Japan-Barcelona Smart City Forum»] // <<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2020/02/Informe-ICEX-Japan-Barcelona-Smart-City-Forum-1.pdf>>.

Если мы обратимся к международным источникам, например к Совету «умных городов» (Smart City Council), который объединяет сеть ведущих компаний, консультируемых ведущими университетами, лабораториями и органами стандартизации, то Совет определяет «умный город» как «тот, в котором цифровые технологии внедрены во все его функции»¹¹⁴. Как мы видим, данное определение довольно лаконично, однако в целом отражает смысл данного понятия.

Таким образом, определения различны, но имеют общие черты:

1. Цифровизация – неотъемлемая часть онтологии «умного города», то есть то, без чего «умный город» не может функционировать. Можем предположить, что именно цифровые технологии – это средство достижения цели концепции «умный город», и ни одно определение не может обойтись без них.

2. Информационные и коммуникационные технологии – важный компонент определений «умного города». Необходимо отличать коммуникации и информацию от цифровизации. Коммуникативность – свойство «умного города», при котором все взаимосвязано в единой сетке. Информация в «умном городе» имеет определяющее значение, так как без единого информационного поля, базы данных «умный город» не сможет существовать. Коммуникации помогают объединять информацию, что приводит к функционированию всех систем «умного города», а цифровизация, в свою очередь, обеспечивает реализацию этих функций и объединяет все цифровые технологии одним широким понятием.

3. Эффективность. Большинство определений содержат в себе компонент, отражающий релевантность концепции «умный город». Как правило, используются такие понятия, как «удобство», «оптимальность», «эффективность», «улучшение качества жизни». Это то, что выгодно отличает «умный город» от традиционного. Используя цифровизацию, коммуникации и информационные технологии, мы станем жить лучше, исходя из концепции «умного города».

4. Системность. «Умный город» обладает признаками системы. Не в каждой дефиниции мы увидим определение «умного города» как системы, однако, проанализировав концепцию «умный город», мы можем сказать, что она обладает следующими свойствами: она целостна, взаимосвязана (что исходит из онтологии коммуникаций в том числе), взаимозависима, иерархична, эмерджентна («умный город» имеет свойства, присущие системе «умного города», не реализованные в отдельном его элементе), уникальна (Барселона, Токио, Сингапур являются «умными городами»¹¹⁵, но воплощенные в них концепты

¹¹⁴ Совет «умных» городов [Smart cities Council] // <<https://smartcitiescouncil.com/smart-cities-information-center/definitions-and-overviews>>.

¹¹⁵ Самые «умные» города мира [Ciudades mas inteligentes del mundo] // <<https://www.businessinsider.es/barcelona-razones-3-ciudades-mas-inteligentes-mundo-193738>>.

различны), структурирована и целенаправленна (целью является, прежде всего, улучшение качества жизни граждан).

Проанализировав несколько актуальных материалов на русском, испанском и английском языках, мы предлагаем следующее наше авторское видение определения «умного города».

«Умный город» – это современный городской уклад, включающий в себя создание технологичной, наукоемкой, цифровизированной среды для создания комфортного места для жизнедеятельности, работающий как слаженная, современная, высокоорганизованная, технологичная система, призванная решить нужды города с наибольшей скоростью благодаря информационным технологиям и снабдить город новыми информационно-коммуникационными ресурсами, которые повысят скорость и качество получения необходимых услуг для жителей города.

Несмотря на обилие определений «умного города», мы попытались выделить общие черты у дефиниций различного генезиса: российских, британских, испанских. Мы выявили те аспекты, без которых определение «умного города» будет неполным, также указали на слово «smart», имеющее большое количество синонимов в языке своего происхождения, английском, ввиду чего большое количество синонимов в русском языке как языке перевода вполне объяснимо. Определение «умного города», кроме основополагающих черт, предложенных нами в классификации и в объяснениях, может иметь вариативную часть, в зависимости от того, на каком свойстве «умного города» автор стремится сделать акцент. Необходимо понимать, что каждый «умный город» имеет свою специфику. Не существует единого стандарта, потому не может быть и единого определения. В этой связи мы обоснованно полагаем, что когда появится международный единый стандарт «умного города» и концепция будет воплощена и подтверждена эмпирически, представится возможность выделить более детализированные общие черты всех «умных городов» и уже тогда сгенерировать единую, унифицированную дефиницию.



Ильин Д.Н. Сроки в конституционном праве Российской Федерации ¹¹⁶

Сроки в конституционном праве Российской Федерации представляют собой закреплённую в конституционном законодательстве (в исключительных случаях – в нормативных договорах субъектов конституционного права) правовую конструкцию, предназначенную как для общеправовых целей (определение темпоральных границ поведения субъектов конституционного права на основе использования форм календарного и социального времени), так и для собственно конституционно-правовых целей воздействия на наиболее важные общественные отношения и процессы.

При изучении места конструкции «срок» в конституционно-правовом регулировании необходимо учитывать, что временные параметры социальных взаимодействий прежде всего проявляются как длительность. Описание длительности позволяет придать правовое значение временным промежуткам тогда, когда это важно, прежде всего, для содержания регулируемых отношений и происходит путем использования таких правовых конструкций, как «срок», «период», «давность». Временная длительность представляет собой одну из

¹¹⁶ **Ильин Данила Николаевич** – аспирант кафедры конституционного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автор статьи исследует значение правовой конструкции «срок в конституционном праве Российской Федерации». При этом в тексте научной статьи обосновывается особый характер использования общеправовой конструкции «срок» в механизме конституционно-правового регулирования. Автор связывает социальное значение «сроков» не только с реализацией задачи обеспечения баланса публичных интересов государства и частноправовых интересов, но и с функцией обеспечения общей направленности отраслевого регулирования – достижения конституционно-закрепленных целей общества и государства. Рассматривая срок как нормативное средство и как юридический факт, автор выдвигает гипотезу о сущностном своеобразии сроков в конституционном праве.

Ключевые слова: срок, конституционное право, правовое регулирование, конституция, предмет конституционного права, время, социальное время

Ilin D.N. Significance of terms in the Russian constitutional law.

The author of the article analyzes the meaning of the legal framework «term in the constitutional law of the Russian Federation». Scientific articles substantiate the special nature of the use of the general legal construction «term» in the mechanism of constitutional regulation. Not only with implementation, but also with ensuring the general direction of industry regulation – achieving constitutionally-fixed goals of society and the state. The author connects the social significance of «terms» not only with the implementation of the task of balancing the public interests of the state and private law interests, but also with the function of ensuring the general direction of industry regulation – achieving constitutionally-fixed goals of society and the state. Considering the term as a normative means and as a legal fact, the author puts forward a hypothesis about the essential originality of terms in constitutional law.

Keywords: term, constitutional law, legal regulation, constitution, subject of constitutional law, time, social time.

важнейших характеристик содержания правоотношений целого ряда конституционно-правовых институтов и процессов.

Механизм конституционно-правового регулирования также учитывает, что для правового воздействия на общественные отношения недостаточно количественной характеристики темпоральных юридических фактов и правовых связей. В конституционно-правовом регулировании учитываются и сложные, влекущие правовые последствия взаимосвязи времени и общественных процессов и явлений. В конституционном праве не объективируются абстрактные хронометрические события, а регулируются социальные явления и процессы, имеющие собственные характеристики и собственное содержание. Таким образом, можно сделать вывод, что конституционное право имеет дело прежде всего, с социальным временем как особой формой времени, которая обладает такими свойствами, как «дление» (далее будем использовать эту редко используемую лексему), последовательность, повторяемость и чередование социальных процессов. Нормы конституционного права, как формально-определённые абстрактные модели общественных отношений, включают время даже тогда, когда временные характеристики конституционно-правовой нормы не установлены, для этого в конституционно-правовом регулировании используются специальные нормативные средства, которыми обеспечиваются:

- фиксация момента начала конституционно-правовых отношений деятельности с помощью категории «своевременность»;

- описание характера дления времени в правоотношениях, достижения юридически определённого результата через урегулирование характеристик этого дления через закрепление видов социальных действий и их количества и темпа юридически значимых действий;

- указание на юридические факты, наступление которых влечёт начало исчисления сроков.

Таким образом, следуя обще-правовой социальной цели использования конструкции «срок» в конституционном праве Российской Федерации, темпоральное ограничение юридически значимых действий и правоотношений, не только предназначается для формирования у субъектов конституционных правоотношений уверенности, что юридически значимый правовой результат будет достигнут (тем самым формируется конституционный правопорядок и укрепляется общеправовой режим законности), но и направлено на обеспечение упорядоченности ритма правовой жизни, который обуславливает определённую в конституционных правоотношениях и обеспечивает ритмику совершения правовых действий и процедур.

Но использование сроков в конституционном праве необходимо рассматривать не только с точки зрения их социального назначения – нормативной фиксации темпоральных характеристик, но и с точки зрения реализации задачи обеспечения баланса публичных интересов

государства и частных интересов, и решение именно данной задачи позволяет сохранить общую направленность отраслевого конституционного правового регулирования на достижение единых конституционно закрепленных целей. Необходимо отметить, что не для всех объектов конституционно-правового регулирования конструкция «срок» применима. Так, при определении в Конституции Российской Федерации основ общественного и государственного строя, при использовании обобщающих предписаний для закрепления основных принципов государственного-правового развития страны и общества через провозглашение общепризнанных принципов народовластия, демократии, важнейших элементов формы правления, формы государственно-территориального устройства, провозглашение человека, его прав и свобод, жизни и здоровья, чести и достоинства как высшей социальной ценности, используются специальные средства правового регулирования, подчеркивающие, что данные правоотношения имеют постоянный характер. Поэтому указанные конституционные положения, остаются вне нормативной фиксации временных параметров правоотношений, вне определения темпоральных «рамок» деяний субъектов права, поскольку субъекты таких конституционных правоотношений (граждане, Российское государство, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления) не могут их прекратить ни по соглашению сторон, ни в одностороннем порядке, что обеспечивает их нормативную бессрочность.

Однако содержание всех других предметов конституционно-правового регулирования требует правового воздействия с помощью определения характера истечения длительности временных промежутков. Например, порядок формирования и деятельности высшего законодательного (представительного) органа власти Российской Федерации, закрепление в нормах Конституции Российской Федерации порядка наделения полномочиями депутатов Государственной Думы, содержания этапов федерального законодательного процесса предполагают по своему содержанию использование конструкции «срок» для конституционного регулирования, поскольку именно конституционное закрепление сроков становится инструментом реализации организационной, упорядочивающей, охранительной и регулятивной функции Конституции РФ, а также улучшают действенность данных норм, способствуя их правомерной реализации.

Важно и особое значение в правовой системе тех конституционно-правовых сроков, которые содержатся в Разделе 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации¹¹⁷. Для значительной части конституционных норм,

¹¹⁷ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008

содержащихся в данном разделе, темпоральная составляющая является базовой характеристикой предмета регулирования, при этом данные нормы сами являются необходимым условием конституционно-правового регулирования иных отношений в условиях становления правового государства. Именно сроки в переходных положениях Конституции Российской Федерации стали тем нормативно-правовым механизмом, который не только обеспечил стабильность конституционного строя, но и стал конституционной «программой» легитимной реализации Конституции Российской Федерации для всех субъектов права.

Исчисление сроков в конституционном праве является ещё более сложным и обоснованно требует использования математических и календарных методов. Традиционно сроки в конституционном праве исчисляются годами, месяцами, днями (сутками) и часами¹¹⁸, в избирательном праве сроки могут исчисляться также минутами. По мнению О.Ю. Евсеевой, сроки в избирательном праве также могут исчисляться секундами¹¹⁹. Однако такой способ исчисления сроков встречается только в правовых актах ЦИК России, более пристальное рассмотрение которых позволяет сделать вывод о том, что закреплённые в них сроки имеют не столько юридический, сколько технический характер, поскольку предполагают сроки совершения технологических действий операторами технических устройств¹²⁰. Вместе с тем, календарные способы исчисления сроков закреплёны законодательно и касаются годов, месяцев, дней, часов, минут и секунд¹²¹, поэтому в будущем, с развитием информационных технологий, возможно установление сроков в конституционном праве в минутах и секундах, например, для продолжительности процедуры голосования депутатов законодательных (представительных) органов. Здесь надо отметить, что в конституционной доктрине и законодательстве не сформировалось единых правил, определяющих порядок исчисления сроков. Например, А.А. Карташова утверждает, что такие правила не могут быть установлены для конституционного права в

№ 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

¹¹⁸ *Карташов А.А.* Конституционно-правовые сроки: понятие, сущность, классификация // Государственное строительство и право. 2007. Вып. 21 / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М., 2007. – С. 91.

¹¹⁹ *Евсеева О.Ю.* Подходы к законодательному закреплению сроков в избирательном праве государств-членов ЕС // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 84.

¹²⁰ Федеральный закон от 03.06.2011 № 107-ФЗ «Об исчислении времени» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 23. – Ст. 3247. В ред. от 11.10.2018 – СПС «Гарант».

¹²¹ Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обеспечении единства измерений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 26. – Ст. 3021.

целом, поскольку данная отрасль права имеет достаточно специфическую структуру¹²².

Поэтому представляется необходимым при установлении в конституционном законодательстве сроков точно и недвусмысленно определять юридический факт, с которым законодатель связывает их начало и/или окончание. В качестве примеров адекватной юридической фиксации времени начала конституционно-правовых сроков – периодов – можно привести часть 1 статьи 92 Конституции Российской Федерации, устанавливающую факт принесения присяги Президентом Российской Федерации в качестве времени начала срока его полномочий. Данный юридический факт, хотя и не оформляется посредством издания специального правового акта, но совершается публично, в присутствии членов российского парламента, судей конституционного суда Российской Федерации и обнародуется для всеобщего сведения по каналам радио и телевидения. Однако даже в Конституции Российской Федерации недвусмысленные указания на время начала срока – периода – не получили общего распространения: они установлены менее чем в четверти от общего числа конституционных положений, закрепляющих конституционно-правовые сроки, что вызывает значительные сложности как в правоприменительной практике, так и при толковании соответствующих норм российской Конституции Конституционным судом Российской Федерации. Так, представляется достаточно спорным «продление» Конституционным судом Российской Федерации сроков одобрения федеральных законов Советом Федерации. Согласно его правовой позиции началом 14-дневного срока, предоставленного Совету Федерации, является не дата поступления принятого федерального закона в эту палату, а дата начала его рассмотрения палатой¹²³. Не менее спорной является и правовая позиция по вопросу о дате начала вступления в должность Президента Российской Федерации, выраженная Конституционным судом Российской Федерации 16 марта 2020 г.¹²⁴ Она также вступает в определенные коллизии с правовой

¹²² *Карташов А.А.* Конституционно-правовые сроки: понятие, сущность, классификация // Государственное строительство и право. 2007. Вып. 21 / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М., 2007. – С. 93.

¹²³ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23.03.1995 № 1-П по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 13. – Ст. 1207.

¹²⁴ 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 Российской Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.

позицией, изложенной в его более раннем решении¹²⁵, а также со сложившимся как в российской, так и в зарубежной конституционно-правовой практике обычаем о недопустимости продления срока полномочий для органа публичной власти, полномочия которого ещё не истекли в момент принятия нормативного правового акта о продлении полномочий.

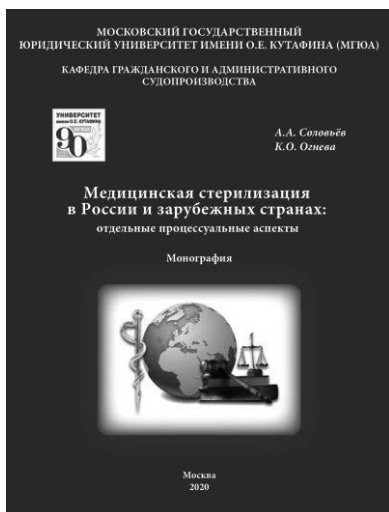
Что касается возможности продления или сокращения конституционно-правовых сроков, то данные юридические операции возможны только в случае непосредственного указания на них в законах или актах конституционного характера (например, по смыслу части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации срок полномочий Президента Российской Федерации сокращается при возникновении указанных в ней юридических фактов, по смыслу части 5 статьи 109, срок полномочий Государственной Думы продляется на срок чрезвычайного или военного положения) и только с целью обеспечения реализации основ конституционного строя о демократическом правовом государстве или об обеспечении реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Восстановление конституционно-правовых сроков также возможно в порядке исключения и по основаниям, прямо предусмотренным в законе.

* * * * *

¹²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 134-О «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 46. – Ст. 5701.

Забейворота А.И. О сложной правовой и биоэтической проблеме медицинской стерилизации¹²⁶

Рецензия на книгу А.А. Соловьёва и К.О. Огневой «Медицинская стерилизация в России и зарубежных странах: отдельные процессуально-правовые аспекты» (М., 2020)¹²⁷



Изданная в 2020 году Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) монография известных российских учёных д.ю.н., проф. Андрея Александровича Соловьёва и к.ю.н. Ксении Олеговны Огневой посвящена в высшей степени сложным правовым и биоэтическим вопросам и проблемам, представляет собой крупное сравнительно-правовое исследование российского и зарубежного опыта реализации административных и судебных процедур, связанных с медицинской стерилизацией, являясь единственным в стране изданием по этому тематическому горизонту.

¹²⁶ **Забейворота Александр Иванович** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина (Беларусь).

Материал представляет собой рецензию на научную монографию А.А. Соловьёва и К.О. Огневой «Медицинская стерилизация в России и зарубежных странах: отдельные процессуально-правовые аспекты» (М., 2020).

Ключевые слова: медицинское право, медицинская стерилизация, сравнительное правоведение, административное право, судебное право.

Zabayvorota A.I. On the complex legal and bioethical problem of medical sterilization.

Review of the scientific monograph by A.A. Solovyov and K.O. Ogneva «Medical sterilization in Russia and foreign countries: certain procedural-legal aspects» (M., 2020).

The material is a review of the scientific monograph by A.A. Solovyov and K.O. Ogneva «Medical sterilization in Russia and foreign countries: certain procedural-legal aspects» (M., 2020).

Keywords: medical law, medical sterilization, comparative law, administrative law, judicial law.

¹²⁷ *Соловьёв А.А., Огнева К.О. Медицинская стерилизация в России и зарубежных странах: отдельные процессуально-правовые аспекты / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2020. – 164 с.*

А.А. Соловьёв и К.О. Огнева в этом смысле совершенно справедливо и обоснованно указывают, что «тематический горизонт юридических и фактических оснований, надлежащих условий, процедурных вопросов и ограничений медицинской стерилизации человека является одним из наименее разработанных научным направлением медицинского, конституционного, административного права, а также административного судопроизводства» (с. 4).

Но одновременно тема эта – сущее «минное поле», чтобы браться за неё, надо обладать недюжинной смелостью. Очень легко на ней попасть под перекрёстный огонь обвинений критиков со стороны традиционалистов и обвинений со стороны бизнесменов от медицины, для которых, как говорится, чем больше всего такого, тем звонче монета.

В монографии скрупулёзно рассмотрены правовые позиции относительно стерилизации человека в практике российских (в частности, Конституционного суда Российской Федерации) и международных судов (прежде всего Европейского суда по правам человека), исследован внушительный объём референтной судебной практики, репрезентованы многие концепты и подходы, ознакомление с которыми позволяет читателю глубоко проникнуть в суть этой (поначалу достаточно непонятной, вызывающей даже сомнения) темы. В этом смысле было очень удачным поставить первой главой именно разбор судебных решений. В первой же главе исследованием охвачен значительный объём референтных источников международно-правового характера.

Вторая глава рассматриваемого издания посвящена детальному осмыслению и обобщению зарубежного опыта правовой регламентации медицинской стерилизации. Разобраны примеры зарубежного законодательства, предусматривающего возможность получения согласия на стерилизацию недееспособного лица в судебном порядке, примеры зарубежного законодательства, предусматривающего возможность получения согласия на стерилизацию недееспособного лица во внесудебном порядке, примеры зарубежного законодательства, предусматривающего возможность получения согласия на стерилизацию дееспособного лица для определённых целей. Подробно охвачен и разобран опыт целого ряда государств Европы, Северной и Южной Америки, Австралии, а именно – Австралийского Союза (как на федеральном уровне, так и на уровне штатов Западная Австралия, Квинсленд, Тасмания, Южная Австралия, Австралийская столичная территория), Аргентины, Бразилии, Германии, Индонезии, Испании, Китая, Республики Кореи, Литвы, Польши, Словении, США (как на федеральном уровне, так и на уровне штатов Айова, Алабама, Арканзас, Вашингтон, Вирджиния, Висконсин, Джорджия, Калифорния, Колорадо, Коннектикут, Луизиана, Монтана, Северная Каролина, Флорида), Турции, Франции, Хорватии, Чехии. Представлена обширная зарубежная судебная практика по этому тематическому направлению (решения

судов Австралийского Союза, Великобритании, Канады, США). Отметим – все эти нормативные и судебные акты до авторов рассматриваемой монографии даже мельком не упоминались в отечественной научной литературе, а в рецензируемой монографии они массивно, в развернутых авторских выборках и переводах выстроены в таких линейках, что это делает данную монографию ярким фундаментальным исследованием.

В заключении монографии представлен авторский анализ пробелов и иных недостатков российского законодательства в рассматриваемой сфере.

Книга А.А. Соловьёва и К.О. Огневой – узкоспециализированна, предназначена для очень и очень узкого круга профильных специалистов, но одновременно, позволяя понять столь сложную биоэтическую тему, она становится буквально бесценной для общей подготовки специалистов по медицинскому праву и биоэтике.

* * * * *

Сведения об авторах

Забейворота Александр Иванович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина (Беларусь).

E-mail: zabey_@mail.ru

Ильин Данила Николаевич – аспирант кафедры конституционного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: Pravo1810@gmail.com

Кангина Евгения Николаевна – магистрант кафедры регионального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: eugene149922@gmail.com

Котенков Сергей Валерьевич – магистрант факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: sv.kotenkov@mail.ru

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, профессор, член Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.

E-mail: i@lenta.ru

Удалова Ольга Сергеевна – магистрант факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: osudal13@gmail.com

*Нравственные
императивы в праве*

**2020
№ 1–2**

ISSN 2309-1614

Научный юридический журнал (г. Москва)

**«Impératifs moraux du Droit»
«Moral imperatives of Law»
«Imperativi morali del Diritto»
«Imperativos morales de Derecho»
«Imperativos morais do Direito»**

Подписано в печать 30.06.2020.

Формат 60x90/16.

Гарнитура Arial. Бумага офсетная.

В оформлении журнала использованы шрифты Arial и Mistral.

Усл. печ. л. 3,63.

Тираж **100** экз. Заказ № 8607.

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»

117246, г. Москва, проезд Научный, д. 19, этаж 2, ком. 6Д, оф. 202

+7 (495) 926-63-96, www.bukivedi.com, info@bukivedi.com

