

Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 154–160
North Caucasus Legal Vestnik. 2023;(1):154–160

Проблемы трудового права

Научная статья

УДК 349.2

doi: 10.22394/2074-7306-2023-1-1-154-160

СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА КАК ПРИЗНАК ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Кирилл Викторович Пятков

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск, Россия, kpv0407@gmail.com

Аннотация. В рамках указанной статьи автором проводится анализ термина «социальная инфраструктура», а также порядок его применения в современном российском законодательстве, также автором исследуется содержание указанного термина в различных областях юриспруденции, в целях выработки единых подходов по определению признаков осуществления трудовой деятельности в сфере обеспечения жизнедеятельности населения.

Ключевые слова: трудовое право, субъекты, социальная инфраструктура, правоотношения, обеспечение жизнедеятельности

Для цитирования: Пятков К. В. Социальная инфраструктура как признак трудовых правоотношений в сфере обеспечения жизнедеятельности населения // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 154–160. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-1-154-160>

Problems of Labor law

Original article

SOCIAL INFRASTRUCTURE AS A SIGN OF LABOR RELATIONS IN THE FIELD OF ENSURING THE LIFE OF THE POPULATION

Kirill V. Pyatkov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia, kpv0407@gmail.com

Abstract. Within the framework of this article, the author analyzes the term "social infrastructure", as well as the procedure for its application in modern Russian legislation, the author also examines the content of this term in various areas of jurisprudence, in order to develop common approaches to determining the signs of labor activity in the field of ensuring the life of the population.

Keywords: labor law, subjects, social infrastructure, legal relations, life support

For citation: Pyatkov K. V. Social infrastructure as a sign of labor relations in the field of ensuring the life of the population. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(1):154–160. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-1-154-160>

Современное состояние правоотношений в области трудового законодательства выделяет особую роль процесса дифференциации трудовых правоотношений на основании различных критериев, как закрепляемых нормативным регулированием, так и вырабатываемых наукой трудового права.

В настоящее время особое внимание заслуживают правоотношения в сфере обеспечения жизнедеятельности населения, как правоотношения, непосредственно затрагивающие качество жизни не только самих участников подобного рода отношений, но и общества в целом.

Так, предопределяя важность правоотношений, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, на основании критериев, установленных в рамках статьи 142, 413 ТК РФ, мы обнаруживаем возможность исследования указанных сфер труда в контексте термина «социальная инфраструктура».

Следует отметить, что указанные статьи Трудового кодекса взаимосвязаны между собой ограничениями прав работников конкретных сфер труда, по критерию обеспечения жизнедеятельности населения, однако что подразумевается под указанным критерием законодателем не раскрыто.

Таким образом, целью настоящего исследования является анализ термина «социальная инфраструктура» в российском законодательстве, его раскрытие в научной литературе, рассмотрение возможности использования указанного термина для выделения групп работников, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения.

В связи с этими обстоятельствами обращает на себя внимание Постановление Правительства РФ от 28.10.2022 № 1915 «Об отдельных вопросах, связанных с командированием на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», в рамках которого установлено, что работникам организаций и учреждений, подведомственных федеральным государственным органам, работникам иных организаций, принимающим непосредственное участие в выполнении работ (оказании услуг) по обеспечению жизнедеятельности населения и (или) восстановлению объектов инфраструктуры (в том числе по восстановлению вооружения, военной и специальной техники) на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, в период нахождения в служебных командировках на территориях указанных субъектов Российской Федерации:

- сохраняется средняя заработная плата (средний заработок), рассчитанный в соответствии с Положением об особенностях порядка исчисления средней заработной платы, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2007 № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы», выплачиваемый в двойном размере;
- компенсируются дополнительные расходы, связанные с проживанием вне постоянного места жительства (суточные), возмещаются в размере 8480 рублей за каждый день нахождения в служебной командировке (также работодатель вправе выплачивать безотчетные суммы в целях возмещения дополнительных расходов, связанных с такими командировками)¹.

Дополнительно в соответствии с письмами Минфина России от 05.10.2022, 28.09.2022, и 14.09.2022 указывается, что размеры суточных в рублях, выплачиваемых работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, при служебных командировках на территории иностранных государств, установленные приложением № 1(1) к постановлению Правительства Российской Федерации от 26.12.2005 № 812 выплачиваются работникам принимающим непосредственное участие в выполнении работ (оказании услуг) по обеспечению жизнедеятельности населения и (или) восстановлению объектов инфраструктуры на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики².

Из указанных актов следует практический аспект необходимости определения такого понятия, как «социальная инфраструктура» в контексте законодательства Российской Федерации, как предопределяющего возможности получения отдельных льгот и гарантий в связи с наличием признаков работы на объектах подобной инфраструктуры.

¹ Постановление Правительства РФ от 28.10.2022 № 1915 «Об отдельных вопросах, связанных с командированием на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ, 2022, № 45, Ст. 7703.

² Письмо Минфина России от 28.09.2022 № 03-04-06/93642 // Нормативные акты для бухгалтера. 2022. № 20; Письмо Департамента налоговой политики Минфина России от 05.10.2022 № 03-03-06/3/96066 // СПС Консультант Плюс; Письмо Департамента налоговой политики Минфина России от 14.09.2022 № 03-04-07/88983 // Нормативные акты для бухгалтера. 2022. № 20.

Кроме того, в таком случае раскрытие указанного термина и определение смысловой нагрузки позволит выделить его характерные особенности, определяющие возможность отнесения субъекта трудовой деятельности к указанной группе лиц.

Необходимо отметить, что гарантии, предусмотренные описываемыми актами, упоминают такие понятия, как деятельность в сфере обеспечения жизнедеятельности населения, восстановление инфраструктуры, однако основные нормы трудового законодательства более такой терминологией не располагают, ранее ее не содержали.

В тоже время, сам термин социальная инфраструктура с точки зрения научной литературы также не носит какого-либо развитого характера, более того, имеющиеся в такой литературе точки зрения не позволяют однозначно раскрыть содержание рассматриваемого понятия.

Анализируя научные позиции по вопросу содержания понятия «социальная инфраструктура», в том числе обращаясь к работе Е. В. Милоенко, следует отметить, что в указанной статье автор обозначает социальную инфраструктуру как общественную, материально-техническую базу для создания и потребления социально-экономических услуг, обеспечивающую воспроизводство населения и формирующая достойный уровень и качество жизни человека в регионе и стране [1, с. 177]. То есть в настоящем случае социальная инфраструктура представляется средством трудовой деятельности, в результате использования которого обеспечивается выполнение как текущих потребностей общества, так и формируется перспектива роста качества жизни общества.

В работе М. И. Бижанова и П. И. Магомедова отмечается два основных подхода к определению социальной инфраструктуры: материально-вещественный (отраслевой) и деятельностный [2, с. 16-17]. В дальнейшем в качестве примера подхода к социальной инфраструктуре как отрасли ими приводится определение М.А. Абрамова, который указывал, что под социальной инфраструктурой понимается комплекс или совокупность объектов, сооружений, предприятий и учреждений, обеспечивающих на определенной территории необходимые материальные и культурно-бытовые условия жизни населения [3, с. 19].

В качестве альтернативной точки зрения ими предлагается рассматривать понятие Е. Г. Руссковой, которая предлагает рассматривать социальную инфраструктуру как комплекс отраслей и видов деятельности, связанных с воспроизводством рабочей силы: здравоохранение, образование, розничная торговля, пассажирский транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, сфера организации досуга, туризм, общественное питание, бытовое обслуживание и т.д. [4, с. 22].

Сами авторы формулируют термин социальной инфраструктуры как территориально-отраслевой комплекс, обеспечивающий социально-пространственные условия воспроизводства рабочей силы и социальной защиты населения через оказание взаимосвязанных, но не взаимозаменяемых услуг населению в форме социально-значимой деятельности [2, с. 17].

Анализируя представленные позиции следует отметить, что содержание отраслевого подхода М. А. Абрамова по своему существу является сходным с понятием Е. В. Милоенко, за исключением описания процессов роста качества жизни общества в стратегическом масштабе.

В свою очередь, позиция Е. Г. Руссковой предполагает раскрытие термина в иной плоскости – как средств труда, направленного на восстановление трудовых функций общества, что, на наш взгляд является более узким содержанием отраслевого подхода.

Обращаясь к нормативной базе рассматриваемого вопроса, следует отметить, что однозначно определить круг работников, задействованных в работах с признаками включения такой деятельности в социальную инфраструктуру, исходя из их трудовой функции не представляется возможным, хотя бы в том виде, в каком перечень работников, обеспечивающих жизнедеятельность населения, сформулирован в статьях 142, 413 ТК РФ.

Так, согласно Требованиям к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 01.10.2015 № 1050, под объектами социальной инфраструктуры поселения, городского

округа понимаются объекты местного значения поселения, городского округа в областях образования, здравоохранения, физической культуры и массового спорта и культуры¹.

Однако, как видится из содержания иных правовых актов, из поля зрения указанного Постановления пропадают объекты водоснабжения и теплоснабжения, транспорта.

В соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации согласно подпунктам 24-25 части 1 статьи 1 предусмотрено определение понятий системы коммунальной инфраструктуры, под которой понимается комплекс технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства, а также объекты, используемые для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, дается определение программ транспортной и социальной инфраструктуры.

Также, в статье Д.А. Ковлагина указывается, что понятие объектов социальной инфраструктуры раскрывается в примечании 2 к статье 207 УК РФ путем перечисления учреждений сфер образования, здравоохранения, транспорта и иных организаций, предоставляющих различные услуги (перечень не исчерпывающий). В данной работе автор отмечает, что согласно законодательству к объектам социальной инфраструктуры также возможно отнести жилые здания, кафе, магазины, телебашни, стадионы, аэропорты [5, с. 47].

В указанной части следует отметить, что рассмотренный обзор законодательства позволяет констатировать отсутствие однозначного законодательного толкования термина «социальная инфраструктура», более того, для различных отраслей законодательства указанный термин наполнен собственной спецификой.

С этой точки зрения, представляется более целесообразным рассмотреть, в том числе трудовое законодательство в контексте перечня средств трудовой деятельности, закрепленных в непосредственно трудовом законодательстве, статьях 142, 413 ТК РФ.

Рассматривая такую категорию, как «железнодорожный транспорт», упомянутую в статье 413 ТК РФ, следует отталкиваться от понятия, изложенного в рамках части 2 статьи 1 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», в рамках которого отмечается, что железнодорожный транспорт в Российской Федерации состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Далее в рамках статьи 2 дается определение понятий железнодорожного транспорта общего пользования, включающего в себя в том числе понятие инфраструктуры железнодорожного транспорта. По существу указанное говорит о широкой трактовке указанного термина, в понятие отрасли железнодорожного транспорта отнесены не только сами локомотивные составы, поезда, но также и вся прилегающая инфраструктура (в том числе железнодорожные станции, пути, средства регулирования движения и иные объекты).

Сравнивая указанную терминологию со сферой воздушного транспорта, следует отметить наличие тенденции к расширению термина «транспорт». Так, в Воздушный кодекс РФ была введена статья 7.1., в рамках которой законодателем определены границы понятия транспортной инфраструктуры воздушного транспорта, по существу, аналогичным образом, как в железнодорожном транспорте, то есть воздушный транспорт нормативно расширен до включения в свой состав в том числе и всей прилегающей инфраструктуры, а также аэропортов, сооружений и зданий вспомогательного назначения.

¹ Постановление Правительства РФ от 01.10.2015 № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов»// Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 41 (часть III), Ст. 5661.

Вместе с тем, между железнодорожным и воздушным транспортом существует принципиальное различие в правах собственности на указанную инфраструктуру.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» все объекты, рассматриваемые в контексте понятия железнодорожного транспорта могут находиться в любой форме собственности, в том числе в собственности иных частных лиц.

В то же время Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ устанавливает запрет на возможность приобретения в собственность частных лиц и организации любой инфраструктуры государственной авиации и объектов единой системы организации воздушного движения. При этом Верховный Суд РФ отмечал в своем постановлении, что действующим законодательством не предусмотрено в качестве обязательного условия отнесения зданий, строений, сооружений авиационно-ремонтного завода к объектам воздушного транспорта их нахождение в федеральной собственности и системной связи с объектами единой системы организации воздушного движения¹.

Рассматривая аналогичные положения в рамках Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ, также отмечается тенденция ограничения права собственности на отдельное имущество. Так, в рамках статьи 53 названного закона указано, что средства навигационного оборудования и другие объекты навигационно-гидрографического обеспечения, объекты и сооружения, входящие в системы управления движением судов, оборудование технологической связи речного транспорта, объекты и средства автоматической информационной системы, единой службы контроля судоходства и управления судоходством могут находиться только в федеральной собственности.

Указанные выше положения позволяют констатировать, что на сегодняшний день такой критерий, как социальная инфраструктура, с точки зрения его восприятия как средства труда, не является систематизированным для рассматриваемых сфер труда, не позволяет определить единые критерии отнесения работников указанных сфер к одной группе лиц, осуществляющих работы по обеспечению жизнедеятельности общества. То есть, хотя средства труда в виде определенных наименований закреплены в транспортном законодательстве, однако признаки средств труда, в частности, на основании прав собственности, не являются для данных отраслей идентичными.

В то же время сам по себе указанный критерий не смещается из вектора нашего внимания. Действительно, указанным критерием невозможно «приравнять» всех участников трудовых отношений в рамках различных сфер труда к единым признакам, однако указанные субъекты могут быть определены в рамках собственных сфер, поскольку, как и указано выше, термины средств труда определены в рамках регулирующих норм рассматриваемых сфер труда.

Таким образом самостоятельно наделить термин «социальная инфраструктура» собственным смыслом и содержанием в рамках текущего законодательства не представляется возможным. В тоже время мы имеем представление о нормативном перечне сфер хозяйственной деятельности, которые законодательно относятся к области обеспечения жизнедеятельности населения.

Уже в рамках конкретного правового регулирования мы имеем возможность определить через основные понятия, заложенные в законодательство рассматриваемых сфер труда, критерии такой инфраструктуры, что было продемонстрировано на примере железнодорожного, воздушного и водного транспорта выше.

Таким образом, содержание термина «социальная инфраструктура» обусловливается определением средств труда конкретной сферы хозяйствующего субъекта, отнесенного к перечню видов деятельности, закреплённому в рамках статей 142, 413 ТК РФ.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 22.07.2016 № 308-ЭС16-7807 по делу № А53-16236/2014// СПС Консультант Плюс

Из указанного уже следует, что под критерии рассматриваемого постановления могут попадать лица, осуществляющие свою непосредственную деятельность в рамках инфраструктуры отраслей энергообеспечения, отопления и теплоснабжения, водоснабжения, газоснабжения, в области авиационного, железнодорожного и водного транспорта, связи, больниц.

Вместе с тем, стоит отметить, что в контексте термина «больница» законодательство не содержит легального определения что такое «больница», указанное может вызвать сложности при определении такого вида работ и деятельности.

В целом касаясь сферы здравоохранения, невозможно не отметить большую сложность выработки какого-либо целостного понятия в контексте понимания ее «инфраструктуры», поскольку хотя отраслевое законодательство и апеллирует к терминам «медицинская инфраструктура», «инфраструктура здравоохранения», указанные термины не раскрываются ни в рамках законов, ни в рамках подзаконных актов, что, безусловно, играет свою роль в понимании того, на что именно должны производиться, например, отчисления бюджетных и инвестиционных средств.

В этом ключе хотелось бы упомянуть статью А. Д. Нефедьева и Д. К. Балаханова, в которой авторами отмечается, что инфраструктура здравоохранения на внутреннем уровне, по их мнению, включает в себя структуры непосредственного жизнеобеспечения (медицину), профилактики, рекреации, фармацевтики и медицинского оборудования. Кроме того, авторами делается вывод о том, что инфраструктуру здравоохранения следует развивать как один из важнейших компонентов социальной инфраструктуры [6, с. 31].

Из указанного следует, помимо прочего, необходимость разрешения принципиальной проблемы обособленного рассмотрения термина «социальная инфраструктура», сформировавшегося в силу отсутствия единообразного подхода в науке и законодательстве к содержанию этого понятия, потребность к наделению этого понятия собственной смысловой нагрузкой.

В этом смысле следует признать обоснованность необходимости разработки, в том числе путем включения в состав трудового кодекса новой статьи, единого для отраслей, перечисляемых в статьях 142, 413 ТК РФ понятия термина социальной инфраструктуры, поскольку, как следует из отраслевых норм именно с ее функционированием законодатель связывает особенности труда работников, обеспечивающих жизнедеятельность населения.

Но прежде всего следует определить единый список таких отраслей, поскольку перечни видов деятельности, рассматриваемые в указанных статьях имеют различный состав, что приводит к противоречию уже в самом Трудовом кодексе.

Список источников

1. Милоенко Е. В. Теоретические подходы к понятию социальной инфраструктуры // Инновационная наука. 2015. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-k-ponyatiyu-sotsialnoy-infrastruktury> (дата обращения: 28.10.2022).
2. Бижанова М. И., Магомедова П. И. К вопросу о трактовке понятия социальной инфраструктуры // ТДР. 2006. №12-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-traktovke-ponyatiya-sotsialnoy-infrastruktury> (дата обращения: 28.10.2022).
3. Абрамов М. А. Производство и сфера обслуживания: размещение, взаимосвязь, комплексное развитие. М., 1977. 238 с.
4. Русскова Е. Г. Становление рыночной инфраструктуры: методологический аспект // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Право. Часть 1. Экономика. Вып. 2. 1997.
5. Ковлагина Д. А. Проблемы дифференциации ответственности за заведомо ложное сообщение об акте терроризма // Уголовное право. 2019. № 6. С. 46–50.
6. Нефедьев А. Д., Балаханова Д. К. Некоторые аспекты развития инфраструктуры здравоохранения // Транспортное дело России. 2009. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-razvitiya-infrastruktury-zdravoohraneniya> (дата обращения: 26.01.2023).

References

1. Miloenko E. V. Theoretical approaches to the concept of social infrastructure. *Innovacionnaya nauka = Innovative science*. 2015;(9). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-k-ponyatiyu-sotsialnoy-infrastruktury> [Accessed 28.10.2022]. (In Russ.)
2. Bizhanova M. I., Magomedova P. I. To the question of the interpretation of the concept of social infrastructure. *TDR. = Transport business in Russia*. 2006;(12-1). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-traktovke-ponyatiya-sotsialnoy-infrastruktury> [Accessed 28.10.2022]. (In Russ.)
3. Abramov M. A. *Production and service sector: placement, relationship, integrated development*. Moscow; 1977. 238 p. (In Russ.)
4. Russkova E. G. Formation of market infrastructure: methodological aspect. *Vestnik Volgogradskogo Gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Volgograd State University. Part. 3. Economy. Right. Part 1. Economics*. Issue. 2. 1997. (In Russ.)
5. Kovlagina D. A. Problems of differentiating responsibility for a knowingly false report about an act of terrorism. *Ugolovnoe parvo = Criminal law*. 2019;(6):46–50. (In Russ.)
6. Nefediev A. D., Balakhanova D. K. Some aspects of healthcare infrastructure development. *Transportnoe delo Rossii = Transport business of Russia*. 2009;(8). Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-razvitiya-infrastruktury-zdravoohraneniya> [Accessed 26.01.2023]. (In Russ.)

Информация об авторе

К. В. Пятков – аспирант юридического факультета Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского.

Information about the author

K. V. Pyatkov – Post-Graduate Student of the Department of Labor and Social Law of Dostoevsky Omsk State University.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest

Статья поступила в редакцию 06.02.2023; одобрена после рецензирования 28.02.2023; принята к публикации 01.03.2023.

The article was submitted 06.02.2023; approved after reviewing 28.02.2023; accepted for publication 01.03.2023.